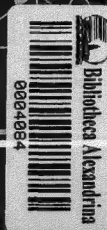


الضوابط العلمية والقانونية لإدارة العامة

في القطاع الحكومي والقطاع العام

تأليف محمد عبد الرحيم عنبر
المحامى

الجزء الأول
والثاني



الضوابط العلمية والقانونية للإدارة العامة

في القطاع الحكومي والقطاع العام

منهج شامل للقادة الإداريين

تأليف

محمد عبد الرحيم عنبه
المراعي

الجزء الأول



الهيئة المصرية العامة للكتاب

١٩٧٣

فهرس

الصفحة

الموضوع

تقديم الدكتور عثمان خليل عثمان

٥	عميد كلية الحقوق بجامعة عين شمس سابقاً
	تقديم الدكتور محمد عبد المم خميس
	رئيس مجلس ادارة معهد الادارة العامة ووكيل الوزارة
٩	بالجهاز المركزي للتنظيم والادارة
١١	مقدمة المؤلف

الجزء الاول

١٧	- تغير وظيفة الدولة
٣١	- فلسفة الادارة
٤٣	- التطور العلمى للادارة
٥٥	أولا - الميزانية والتخطيط
٧٥	ثانياً - التنظيم
٩٢	ثالثاً - التوجيه
٩٧	رابعاً - إلوحدات المركزية والمحلية للتنظيم
١٠٤	خامساً - الحاجة المتزايدة الى القيادات الادارية
١١٤	سادساً - هيئة شئون الموظفين
١٣٨	- اتمامم والقطاع العام
١٦١	- الادارة المحلية

الجزء الثاني

أجهزة الرقابة على الإدارة العامة

- أولا - الرقابة الفنية والإدارية ١٨١
- ثانيا - رقابة مشروعية القرارات الإدارية
- ١ - مشروعية القرارات الإدارية ١٩٦
- ٢ - المسئولية التأديبية ٢٤١
- ٣ - الرقابة القضائية ٢٨١
- ٤ - القواعد القانونية والموضوعية لمسئولية الإدارة .. ٣٠٣
- المراجع ٣٤٧

تقديم

الدكتور عثمان خليل عثمان

رئيس قسم القانون العام
بكلية الحقوق - جامعة القاهرة

طالعت مؤلف الأستاذ محمد عبد الرحيم عنبر المحامي عن « ضوابط الادارة العامة في القطاع الحكومي والقطاع الخاص - دراسة علمية وقانونية » ولست أخفى أنني بدأت هذه القراءة غير مدرك تماما مدى ما تضمنه هذا المؤلف من تعدد وسعة في الموضوعات التي تناولها ، ومن تعمق في الكثير منها مما لا يتوقع عادة الا من المتوافرين على التأليف النقائوني ؛ غير المشتغلين أصلا بعمل آخر كمهنة المحاماة الشاقة التي يمارسها الأستاذ عنبر . ولكنني ما كدت أمضي بسرعة خاطفة خلال الكتاب تدريجيا حتى أخذت موضوعات البحث تشدني الى الكثير المتزايد من التأمل والتعمق .

فبعد أن عرج المؤلف بإيجاز على بعض المقتطفات من الكتاب الكريم والسنة المحمدية وأقوال الخلفاء ؛ وآراء بعض الكتاب الأجانب في شأن الحكم والادارة في الاسلام (بعنوان : المعتقدات الروحية والجهاز الاداري) ؛ وبعد أن أردف ذلك بموضوع « تغير وظيفة الدولة » مبينا أسباب هذا التغير وبخاصة منذ الحرب العالمية الأولى ، وعلى وجه أخص في صورة الاشتراكية البريطانية وفي جمهورية مصر العربية بعد ذلك بدأ الحديث عن « المرافق العامة التي يجب أن تتولاها الدولة » وذلك من حيث تقسيمها ، وأجهزتها ، ثم من حيث ترتيبها وطرق ادارتها مع ما يتصل بذلك حتما من حديث عن «التأميم» عامة وفي جمهورية مصر العربية خاصة ثم عن القطاع العام والمؤسسات والهيئات العامة - وقد أتبع ذلك بدراسة موجزة (وأحيانا غير موجزة) لبعض التطبيقات الأجنبية بهذا الخصوص بعنوان « التأميم والقطاع العام في الدول الأخرى » ؛ وهي تطبيقات في الاتحاد السوفيتي ؛ والمجر ؛ ويوجوسلافيا ؛ وبعض دول الكتلة انشرقية الأخرى ثم تطبيقات في بعض دول الكتلة الغربية

بأوروبا ، وفى الولايات المتحدة الأمريكية وفى مجموعة دول أمريكا الجنوبية ومجموعة الدول الآسيوية .

من بعد ذلك تحدث المؤلف عن « الادارة المحلية » من الناحيتين النظرية والتطبيقية . وفى الجانب التطبيقى تعرض للادارة المحلية فى بعض الدول الأجنبية ثم فى مصر بقدر مناسب من الإيجاز ودون التفصيل الذى لا يتسع له مثل هذا المؤلف الكثير الآفاق العديد الموضوعات . وبمثل هذا الأسلوب درس بعد ذلك موضوع « هيئة شئون الموظفين » ، نظريا ، ثم تطبيقها فى كل من إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية ؛ وبلجيكا ؛ وهولندا ؛ وكندا ؛ مع ما يتصل بذلك ويتفرع عنه من اختصاصات ديوان الموظفين المختلفة ، من ضمانات للموظفين ، وضوابط للوظيفة العامة .

وقد انتقل المؤلف بعد ذلك - مع مزيد من التعمق والتفصيل - الى دراسة « فلسفة الادارة » و « الحاجة المتزايدة الى القيادة الادارية » و « التطور العلمى للادارة » و « الميزانية والتخطيط » و « التنظيم » و « التوجيه والرقابة » وهى جميعا موضوعات فى الصميم من مشاكل الادارة العامة ؛ علما وفنا مما لا تخفى فائدته الكبرى للقارئ ، وبخاصة لحدائق العهد عندنا بهذا الجانب من دراسات « الادارة العامة » .

أما الجزء الثانى فطابعه قانونى بحث ، تناول فيه المؤلف الموضوعات الدائرة حول محور « الرقابة القضائية لأعمال الادارة » وكان طبيعيا ما عمد اليه من البدء بدراسة مبدأ المشروعية ؛ فى ذاته ثم من حيث تطوره التاريخى الذى بلغ حد استقرار مبدأ مسئولية الدولة عن أعمالها (مع استثناءات متطورة نحو الأقول فى شأن كل من أعمال السلطة التشريعية وأعمال السلطة القضائية وأعمال السيادة) . كما بحث المؤلف أسباب هذه الرقابة القضائية ؛ أهو نظام الادارة القضائية أم القضاء الموحد (العادى) أم القضاء المزدوج (المقتضى وجود جهة قضاء ادارى - كمجلس الدولة - منفصلة عن القضاء العادى) ، وهو النظام المساعد ذو الخطوة فى تطبيقات العصر الحاضر يوما بعد يوم ولذلك خصه المؤلف بمزيد من التفصيل والايضاح متحدثا عن نظام « مجلس الدولة » فى فرنسا - مهد هذا النظام - وفى الدول التى أخذت عنها من بينها مصر منذ سنة ١٩٤٦ . ومن هنا استطرد الى دراسة « المسئولية التأديبية » بمختلف أركانها مع الاستشهاد فى شأنها بالعديد من أحكام القضاء الادارى المصرى .

ثم انتقل المؤلف (تحت عنوان : مشروعية القرارات الادارية)

الى تعريف القرار الادارى والى دراسة أركانه (السبب ، والغاية ، والشكل القانوني ؛ والمحل المشروع ؛ والاختصاص) فجاءت هذه الدراسة مسهبة نسيما ومسندة بأحكام القضاء . كما فرق بدقة بين السلطة التقديرية لجهة الادارة وبين سلطتها المقيدة ؛ وبين أنواع القرارات الادارية من حيث الآثار ؛ ومن حيث كونها منشئة أو كاشفة ، ثم من حيث مداها (تنظيمية أو فردية) ، وأتبع ذلك ببحث سريان القرارات الادارية فى حق الادارة ، ثم مبدأ عدم رجعية القرارات المذكورة ، ومدى سريانها فى حق الأفراد ، وسلطة الادارة فى سحب القرارات غير المشروعة .

وقد عنى المؤلف بعد ذلك بموضوع « القواعد القانونية الموضوعية فى مسئولية الادارة » متحدثا عن أساس المسئولية ؛ وعن تميز قواعدها القانونية من قواعد المسئولية المدنية فى بعض الدول - ومنها مصر - وبخاصة منذ الأخذ بنظام القضاء المزدوج ، وقد استتبع هذا البحث التعرض لنظريتي « الخطأ و الخطر » كأساس للمسئولية ؛ والتفرقة المستفيضة بين الخطأ الشخصى للموظف و « الخطأ المصلحي أو المرفقى » مع ما يترتب على هذه التفرقة من آثار قانونية . ثم تحدث عن الضرر كركن ثان للمسئولية وعن علاقة السببية ركنها الثالث . وجعل ختام هذا البحث تطبيقات هذه المسئولية فى جمهورية مصر العربية .

يبين من ذلك مدى الجهد الذى لا شك فى أن الأستاذ المؤلف قد بذله للاحاطة فى بحثه بكل هذه الجوانب لهذا الموضوع الدقيق من ناحيتي « علم الادارة » و « القانون الادارى » ثم للاحاطة - فى هذا الشق الثانى - بالاصول القانونية للرقابة والتطبيقات العلمية لها والاحكام القضائية فى شأنها .

لكل ذلك يسعدنى أن أرحب بهذا الانتاج العلمى القيم وأن أشيد بجهود مؤلفه الفاضل .

د . عثمان خليل عثمان

تقديم الدكتور محمد عبد المنعم خميس

وكيل الوزارة بالجهاز المركزى
للالدارة والتنظيم
ورئيس مجلس ادارة معهد الادارة العامة

ان تطور العلوم الادارية فى العصر الحالى يقتضى دون شك ليس فقط التعرف على هذه العلوم بل التعمق فيها وتوصلا الى مفاهيمها الصحيحة وربطها بينها وبين القانون الادارى والاستفادة من ذلك كله فى التطبيق العملى .

ولقد عالج المؤلف هذه الناحية كما يتضح من عنوان الكتاب (ضوابط الادارة العامة - دراسة علمية وقانونية) مبتدئا بعرض تاريخى للادارة المصرية فى عهدها القديم مشيرا الى التطورات الحديثة نتيجة لتغير وظيفة الدولة وما استتبعه ذلك من اعباء جديدة تستلزم بالضرورة قيادات ادارية تتجاوب مع التطور العلمى للادارة والاخذ بالاساليب الحديثة فى التخطيط، والتنظيم والرقابة .

ولست أشك بعد أن اطلعت على هذا الجزء من الكتاب أنه سيكون أداة فعالة فى تبسيط الادارة كعلم لكل راغب فيها مقبل عليها . فإذا انتقلنا الى الجزء الثانى من الكتاب نجد أن المؤلف تناول الضوابط القانونية فى الادارة بأسلوب سهل ممتع مع الاهتمام بوجه خاص بالرقابة القضائية وما يترتب عليها من مسئولية تأديبية . ثم تناول مشروعية القرارات الادارية والقواعد القانونية التى تحكم مسئولية الادارة بصفة عامة .

والكتاب فى مجموعه ، وقد تناول الادارة من الناحية العلمية والقانونية ؛ ربط بينهما ربطا علميا وتطبيقيا . فالادارة والقانون هما فى واقعهما كثنى مقص لا يعمل أحدهما دون الآخر . وانى اذ أقدم للقارئ هذا الكتاب أرجو أن يكون فيه ما يساعده على متابعة التطور الادارى على مر الزمن .

د . محمد عبد المنعم خميس
رئيس مجلس ادارة معهد الادارة العامة

مقدمة المؤلف

حينما أصدرت عام ١٩٤٥ كتابا بعنوان « اصلاح ادارة الحكم » لم تكن المطبعة العربية - فى ذلك الوقت - قد أخرجت شيئا فى هذا الموضوع سوى بعض الأبحاث والتقارير المبعثرة هنا وهناك فى مكاتب كبار الموظفين .

أما فى الفترة التى تلت ثورة يوليو عام ١٩٥٢ فقد وضعت عشرات الكتب والأبحاث والتقارير القيمة التى وضعها خبراء مصريون وأجانب .

ورغم ذلك فثمة اعتبارات عديدة قد دفعتنى الى إعادة تناول هذا الموضوع :

أولا : حدثت تطورات جذرية فى النظم الادارية فى العالم بأسره ، تغيرت بها نظرة الجهاز الإدارى الى المواطنين من الاستعلاء الى الاحترام . . ومن التطبيقية الى اللاتطبيقية . . ومن الناحية الشخصية الى الناحية العامة .

ثانيا : بعد ثورة ٢٣ يوليو سنة ١٩٥٢ حدث اتجاه قوى فى مصر نحو تنظيم كامل للإدارة على أساس ثورى فقامت عدة محاولات ؛ وكونت لجان ؛ وأنشئت معاهد ، واستقدم عدة خبراء لهذا الغرض الكبير .

ثالثا : ومن أهم التطورات فى الجهاز الإدارى صدور قوانين يوليو سنة ١٩٦١ التى أنشأت قطاعا عاما اشتراكيا . وبذلك أصبح لهذا القطاع وجود فعلى ؛ وكيان ضخام شامخ بجوار القطاع الحكومى .

رابعا : وثمة تطور آخر لا يقل عنه أهمية هو أن السلطة المركزية كانت فى الماضى تتسم بالقوة بل بالاستبداد بينما تتسم السلطة اللامركزية المحلية بالضعف بل بالاستخذاء . ولقد تغيرت هذه الحال

بعد صدور قانون الحكم المحلى رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ ، والقوانين المعدلة له ؛ ثم أخيرا القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فأصبحت السلطان الآن تتنافس على مراكز القوة !

خامسا : وثمة تطور ثالث هام هو انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والإدارة بموجب القانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، بدلا من ديوان الموظفين؛ على أحدث النظم الادارية ، ونص فى قانون انشائه على اتباع أحدث الوسائل الفنية فى الإصلاح الإدارى .

سادسا : وكان طبيعيا أن تضيف هذه التطورات الكبيرة أعباء جديدة وهائلة على الجهاز الإدارى ينبغى عليه أن يكيف نفسه معها ؛ وأن يكون على مستواها كما وكيفا ؛ وأن يواجهها بمنتهى اليقظة والكفاية حتى لا تذهب الجهود الضخمة المبذولة أدراج الرياح .

سابعا : وما يزيد فى هذه الأعباء الأمور التالية :

١ - ارتفاع نسبة الأمية رغم اهتمام الدولة الشديد بالتعليم والخدمات الاجتماعية ، وإقامة المشروعات الصناعية والانتاجية ، وذلك بسبب القوانين واللوائح والأوامر والنواهي والإجراءات الرسمية ، مما يتفق دائما والنظام الاشتراكى الذى يقوم على أكتاف القاعدة العريضة من الشعب المكونة من العمال والفلاحين الذين لا يبالغون عادة الا نصيبا متواضعا من التعليم والثقافة .

٢ - استمرار انخفاض مستوى معيشة أغلبية السكان رغم الجهود المبذولة الجبارة التى تبذلها الحكومة لاعادة توزيع الثروة ؛ وزيادة نسبة وكفاية الخدمات الاجتماعية ، وإقامة المشروعات الصناعية والانتاجية ، وذلك بسبب الانفجار السكاني فى الداخل ، والمشاكل والحروب والاضغوط السياسية والاقتصادية فى الخارج .

٣ - التفاوت الشديد فى نسبة توزيع السكان . فمعظم السكان يعيشون على رقعة من الأرض تتراوح عرضا بين ١٠ و ٢٠ ميلا من شاطئ النيل . كما أن أكثر من ٦٠٪ يعيشون فى الوجه البحرى ؛ و ٤٠٪ يعيشون فى الوجه القبلى والصحراوات الشاسعة .

٤ - ان رجال التخطيط يؤكدون أن الزيادة التى يحققها الاستهلاك عندنا تفوق حتى الآن الزيادة التى يحققها الانتاج .

وفى رأى خبراء التخطيط أن أى زيادة فى الاستهلاك لا ينبغى أن

تآكل كل الزيادة فى الدخل لكى تحقق أهداف خطة التنمية • وبمعنى آخر لا بد أن تقل نسبة الاستهلاك عن نسبة زيادة الدخل •

وترجع زيادة نسبة الاستهلاك حاليا الى عدة عوامل جوهرية منها :
(أ) ان آخر دراسة أجراها حاليا معهد التخطيط القومى على القوة العاملة فى مصر تقول ان نسبة الأفراد الموجودين خارج قوة العمل تصل الى ٣٩٤٪ تمثل ربات البيوت والطلبة وأرباب المعاشات والمسجونين وأصحاب المعاشات • وذلك بالإضافة الى نسبة أخرى تصل الى ٣٤٤٪ خارج القوة البشرية العاملة أيضا سببها هذا الفيض البشرى المتدفق من المواليد • ومعنى ذلك أن هناك ٧٣٨٪ عناصر غير منتجة والباقي : وهو ٢٦٢٪ ، هو وحده الذى يتحمل عبء الانتاج •

(ب) زيادة الهجرة من الريف الى القاهرة بسبب موجة التصنيع •

(ج) صعوبة قياس الاستهلاك أمام هذه العوامل المتأرجحة التى لا تصلق فيها كافة الاستنتاجات والتنبؤات والأرقام •

٥ - الموقف الدولى المتميز لجمهورية مصر العربية بوصفها مقر الجامعة العربية ، والركيزة الأولى للقومية العربية ، وحاملة لواء الاشتراكية العربية ، ومركز الاشعاع الثورى فى قارة أفريقيا •

هذا فضلا على أنها تلعب دورا هاما وبارزا فى منظمة الأمم المتحدة ، وأجهزتها المختلفة السياسية وغير السياسية •

٦ - تعدد وتنوع وتضارب أجهزة الرقابة التى زادت على عشرين نوعا ونظاما تختلف كلها كما وكيفا ، ولكنها تتفق فى صنع العراقيل فى وجه كل اصلاح جذرى •

٧ - ان الأجهزة الادارية لا تزال فى دور انتقالى تجريبى لم يتبلور بعد فى صورته النهائية بدليل أننا لا نفتأ نسمع بين حين وآخر عن انشاء لجان ، ومنظمات لتطوير هذا الجهاز الذى يزداد كل يوم تضخما ، وتشعبا وتعقدا •

ويستهدف هذا الكتاب تقديم خطة شاملة - أو على الاصح مشروع خطة شاملة - لاعادة تنظيم الأجهزة الادارية ، فى القطاع الحكومى والقطاع العام نأمل أن تسد أكبر قدر مستطاع من الثغرات الكائنة حاليا فى هذا الجهاز •

ولا يعتمد هذا الكتاب الى تقديم كل التفاصيل اللازمة لهذا التنظيم ، بل يكتفى في الأغلب بتحديد الطريق الرئيسى والاشارة الى معالمه الأساسية مع انفرد الضرورى من التفاصيل الكافية لاناة ذلك الطريق ، وتحديد هذه المعالم .

ولقد عملت على ربط الضوابط العلمية بالضوابط القانونية للجهاز الادارى فى القطاع الحكومى والقطاع العام حتى يتاح للقادة الاداريين الوقوف على النوعين معا فى وقت واحد لاتصالهما الشديد بعملهم بدرجة واحدة . فقد جاء الوقت الذى يجب فيه عليهم ألا يقفوا معصوبى الأعين عن شرعية قراراتهم وتصرفاتهم العديدة التى يتخذونها كل يوم ، بل فى كل ساعة ، والتى يتوقف عليها مصير العمل كله ، ومصير القائمين عليه من عمال ومديرين ، وبالتالي تتوقف عليها المصلحة العامة . ولم يعد يكفى أن يكون بجوارهم مستشارون قانونيون أو ادارات قانونية . ذلك أن القائد الادارى اذا لم يكن على قدر من الثقافة القانونية الضرورية قد يرتكب - ولو بحسن نية - أخطر التصرفات غير القانونية وهو يجهل كنهها فلا يلجأ فيها الى الشخصيات القانونية المساعدة له . الأمر الذى قد تتحمل أضراره فيما بعد المصلحة العامة وحدها !

وقبل أن أختتم هذه المقدمة أريد أن أضع نصب عيني القارى دائما أن الجهاز الادارى الاشتراكى - فى القطاع الحكومى والقطاع العام - هو خادم الشعب لا سيده ، وأنه لا أمل فى أى اصلاح اقتصادى أو اجتماعى أو سياسى ما لم يرتكز على جهاز ادارى كفء ونشيط ومتطور .

ان هناك مجتمعا جديدا يتشكل الآن بقوة وبسرعة وبعق لعشرات السنوات القادمة ولعدة أجيال مقبلة . وعلينا واجب وطنى وضميرى أكيد هو أن نوجد الأداة الادارية التى تتفق وهذا المجتمع الجديد من حيث ثمرته ، والفهم ، والفلسفة ، والأهداف . أداة لا تسبب فى تأخير أو تعويق خطاه نحو مستقبل أفضل وأكرم فحسب ، وانما أيضا تساعده وتمينه وتأخذ بيده فى هذه المرحلة التاريخية الهائلة من التطور التى تعيشها لا مصر وحدها ، بل المنطقة العربية بأسرها .

محمد عبد الرحيم عتبر
الحامى

الجزء الأول

الصوابط العلمية للإدارة العامة في القطاع الحكومي والقطاع العام

- تقرير وظيفة الدولة
- فلسفة الإدارة
- التطور العلمي للإدارة :
 - أولا - الميزانية والتخطيط
 - ثانيا - التنظيم
 - ثالثا - التوجيه
 - رابعا - الوحدات المركزية
 - والمحلية للتنظيم
 - خامسا - الحساسة المتزايدة إلى
 - القيادة الإدارية
 - سادسا - هيئة شئون الموظفين
- التاميم والقطاع العام
- الإدارة المحلية

تغير وظيفة الدولة

أولا : اقتصرت وظيفة الدولة في المصور الأول على مرافق البوليس والدفاع والقضاء • وكانت كل مسئولية الحكومة تنحصر في تهينة الأمن الداخلي والخارجي • ولذلك كانت علاقة الأفراد بالدولة علاقة سلبية أو ذات طابع سلبي ، يتمثل في حق الأفراد في ألا يحصل أى اعتداء على حرياتهم الشخصية كحرية العمل ، وحرية التنقل ، وحرية العبادة ، وحرية التعبير •• أو على حرمتهم الشخصية كحرمة المسكن ، وحرمة العائلة ، وحرمة المساواة أمام القانون •• الخ •

ويؤمن أصحاب المذهب الفردي الرأسمالي سوعلى رأسهم آدم سميث- بما يلي :

- ١ - بأن الانسان خلق حرا طليقا ويجب أن يعيش حرا طليقا •
- ٢ - وبأنه لا يحق للحكومة اعانة الفقير أو تعليم الجاهل لأن البقاء للأصلح •
- ٣ - وبأن عدم تدخل الحكومة يزيد الانتاج •

ويعتبر (آدم سميث) أول من رسم في كتابه (ثروة الأمم) صورة لطبيعة التقدم بوجه عام ، وأسباب النمو الاقتصادي في الدول الرأسمالية بصفة خاصة •

والمشاهد أن الحكومات الأوروبية التي أعقبت الثورة الفرنسية

(١٧٨٩) بوجه عام قد درجت فى بداية تنظيمها على الأخذ بهذا المذهب (١) .

ثانيا : وكان للحرب العالمية الأولى أثر كبير فى تغيير مفهوم وظيفة الدولة بسبب الكساد والتدهور الاقتصادى الذى حدث بعدها وأدى الى البطالة (١٩٢٩ - ١٩٣٤) فنادى (كينز) بنهاية مبدأ الحرية التجارية قائلا : « ان أهم ما يجب أن تمارسه الدولة ليست الأعمال التى يقوم بإدارتها الأفراد عادة ، بل الأعمال التى تقع خارج حدود طاقتهم والقرارات التى لن يتخذها أحد اذا لم تتخذها الحكومة » .

وبموجب نظرية كينز فى سياسة التوظيف أنه اذا كان مجموع ما ينفقه المستهلكون فى عام واحد ٣٠٠ مليون جنيه ، ومجموع ما ينفقه المستثمرون ٢٠٠ مليون جنيه ، ومجموع ما تنفقه الحكومة ١٠٠ مليون جنيه ، فيكون مجموع الانفاق الكلى ٦٠٠ مليون جنيه . فاذا لم يكن هذا المستوى من الانفاق يحقق التوظيف الكامل تحدث البطالة .

وتختلف هذه البطالة باختلاف مستوى الانفاق الكلى . ولكى تزيد كمية هذا الانفاق الكلى يجب أن يزيد بعض أو كل من العناصر المكونة له :

١ - زيادة الانفاق الاستهلاكى .

٢ - زيادة الانفاق الاستثمارى .

٣ - زيادة الانفاق الحكومى .

والنتيجة المنطقية لذلك أنه يجب على الحكومة ان تتدخل فى الاقتصاد القومى - عن طريق التخطيط - لكى تؤثر على مستوى الانفاق الكلى بشكل يحقق التوظيف الكامل . وفى هذه الحالة يسمى «الاقتصاد الموجه» .

وقد ساهم كارل ماركس (١٨١٨ - ١٨٨٨) فى نظرية التنمية الاقتصادية فى ثلاثة ميادين .

١ - التفسير المادى للتاريخ .

٢ - تحديد القوى الدافعة للتنمية الرأسمالية .

٣ - التخطيط كطريق للتنمية الاقتصادية .

(١) الإدارة العامة : د. سيد محمود الهادى . صفحة ٢١ .

وعلى أية حال كان لتصور ماركس للتنمية الاقتصادية عن طريق التخطيط أكبر الأثر على الوسائل التي اتبعتها الدول الشيوعية كروسيا والصين الشعبية ، وكذلك الدول النامية التي لجأت الى الوسائل الاشتراكية كطريق للتقدم ، والقضاء على التخلف الاقتصادي والاجتماعي (١) .

وكان الدافع المباشر على الانطلاق في الدول التي يسكنها الجنس البريطاني (بريطانيا - الولايات المتحدة - كندا) تكنولوجيا . وفي هذه الدول لم ينتظر الانطلاق بناء رأس المال الجماعي اذ تغفل النمو التكنولوجي في الصناعة والزراعة ، وظهرت قوة سياسية على استعداد لأن تنظر الى تحويل الاقتصاد الى صورة جديدة باعتباره عملا سياسيا من الطراز الأول (٢) .

ويقصد بالتخطيط - بالمفهوم الحديث للإدارة - الوسائل التي تستخدمها الحكومة للوصول الى أهداف معينة سياسية ، واقتصادية ، واجتماعية على التفصيل المبين في مواضع أخرى من الكتاب .

وأن الدول الرأسمالية والدول الاشتراكية ، المتقدمة منها والنامية ، تقوم حاليا بالتخطيط ، أي بتدخل الحكومات في النشاط الاقتصادي . ولكن التدخل يختلف في درجته من نظام الى آخر . بمعنى أنه اختلاف في الدرجة وليس في النوع .

ثالثا : وقد أثرت حوادث الحرب العالمية الثانية على هذه الاتجاهات العامة فإزداد الشعور بضرورة الحد من المخاطر التي يتحملها الأفراد ، وقبولهم تولى الحكومة الوظائف الجديدة بشكل واسع ، وأصبحت الحكومة (تحت ضغط الانتاج الميكانيكي الضخم من ناحية ، وضغط الاتحادات العمالية الكبيرة من ناحية ثانية ، وانتشار الأفكار الاشتراكية من ناحية ثالثة) أكثر من مجرد قاض بين المنتج والمستهلك ، أو بين صاحب العمل والعامل ، إذ تولت بنفسها مسئولية الضمان الاجتماعي والرفاهية الاجتماعية ، وبالتالي زادت المجالات التي تتدخل فيها ، والأعباء الملقاة على عاتقها .

ويجب ألا نفعل ظاهرة ملحوظة ، بمد تلك الحرب العالمية الثانية ،

(١) الإدارة العامة : د. سيد محمود الهوارى . صفحة ٣٦

(٢) التنمية الاقتصادية : د. أحمد دويدار . صفحة ٦

وهي جنوح الديمقراطيات الكبرى نحو النظام الاشتراكي بدرجة أكبر بكثير مما فعلت بعد الحرب العالمية الأولى . وهذا يعني أنها توسعت في الإصلاحات الاجتماعية ، والقوانين العمالية . وهو يعني أيضا أنها اتجهت الى الاخذ بنوع من الاشتراكية أطلق عليه (الديمقراطية الاشتراكية) .

وقد بدأت إنجلترا ، أعرق الدول الديمقراطية ، السير في هذا الطريق بمشروع بيفرديج للتأمين الاجتماعي والصحي العام .

وبعد انتخابات عام ١٩٥٩ في إنجلترا ثار جدل كبير في حزب العمال البريطاني حول بلورة عقيدته الاشتراكية المنصوص عليها في الفقرة الرابعة من دستور الحزب ، وهي : ضمان حصول العاملين باليد أو بالعقل على الثمار الكاملة لجهودهم وعلى أكثر توزيع لهذه الثمار عدالة على قدر الامكان على أساس الملكية المشتركة لوسائل الانتاج والتوزيع والتبادل ، وأحسن نظام يمكن الوصول اليه من الادارة الشعبية والسيطرة على كل صناعة أو خدمة) .

وقد أصدر الحزب بالأغلبية الساحقة بيانه العام في هذا الشأن عام ١٩٦٠ متضمنا تفسير هذه المادة بأن « حزب العمال حزب اشتراكي ديمقراطي : مثله الأعلى أخوة الانسان ، وغايته جعل هذا المثل الأعلى حقيقة في كل مكان » .

وقد تضمن هذا البيان أيضا المبادئ الآتية :

١ - ان الحزب اذ يعتبر السعي وراء الثروة المادية بذاتها ولذاتها شبيها فارغا وعقيبا فانه ينبذ مذاهب الرأسمالية القائمة على التملك والانانية ، ويسعى - بدلا من ذلك - الى خلق مجتمع اشتراكي يقوم على الزمالة والتعاون والخدمة التي يستطيع فيها الجميع المشاركة تماما في تراثنا الثقافي .

٢ - هدفه ايجاد مجتمع لا طبقي تستأصل منه جميع الحواجز الطبقي والقيم الاجتماعية الزائفة .

٣ - ويؤمن بأنه لضمان العمالة الكاملة ، وزيادة الانتاج ، وثبات الأسعار واستمرار رفع مستويات المعيشة يجب أن يخطط اقتصاد البلاد، وأن تصبح جميع أنواع السلطة لمصلحة المجتمع ككل .

٤ - وهو على اقتناع بأن هذه الأهداف الاجتماعية والاقتصادية لا يمكن أن تتحقق الا عن طريق توسيع نطاق الملكية المشتركة على نحو

يُكفى لكفالة سلطة المجتمع على القوى التي تتحكم في الاقتصاد • وتتخذ الملكية المشتركة أشكالاً متنوعة بما في ذلك الصناعات والشركات التي تملكها الدولة ، والتعاون الانتاجي والاستهلاكى ، وملكية البلديات ، والمشاركة من جانب المال العام في المؤسسات الخاصة •

٥ - وبوصفه حزبا ديموقراطيا يؤمن بأنه لا وجود لاشتراكية بدون حرية سياسية فإنه سيعمل على الوصول الى الحكم والبقاء فيه عن طريق النظم الديمقراطية التي صمم دائما على تقوية وجودها والدفاع عنه ضد جميع التهديدات •

وقد لعبت بريطانيا ، في السنوات الست التي أعقبت الحرب ، دورا رئيسيا في انعاش أوروبا اقتصاديا من آثار الحرب •

يقول هارولد ويلسون ، رئيس وزراء بريطانيا السابق ، في كتابه (الاشتراكية البريطانية) •

« كنا مفلسين على حد قول السير ونستون تشرشل عام ١٩٤٥ ، فقد أفرغنا في المجهود الحربي المشترك ، وبغير ما حد ، ما تجمع لدينا من أصول رأسمالية خلال قرن ونصف قرن من التجارة العالمية • وأصبحت الاستثمارات فيما وراء البحار بخسارة حوالى ١١١٨ مليون جنيه استرليني من مجموع قدره ٤٠٠٠ مليون جنيه • وفي بعض مناطق الحرب الرئيسية كدسنا ديونا ضخمة بلغت حوالى ٣٠٠٠ مليون جنيه • معنى هذا أنه بينما كان العالم مدينا في عام ١٩٣٨ لكل رجل وامرأة في بريطانيا بحوالى ٨٠ جنيها استرلينيا أصبح كل واحد منا في بريطانيا مدينا لبقية العالم عام ١٩٤٥ بحوالى ٢٠ جنيها استرلينيا • وكان قانون الاعارة والتأجير - الذي قدمت الولايات المتحدة بمقتضاه بلا مقابل جزءا كبيرا من الطعام والمواد الأولية لابقاء بريطانيا على قيد الحياة - شرطا ضروريا لكسب الحرب • وكانت الصناعات الأساسية كالصلب والكيماويات - التي كانت كافية لمواجهة طلبات اقتصاد ما قبل الحرب - عاجزة تماما عن مواجهة احتياجات بريطانيا بعد الحرب • كذلك فان صناعات أخرى كالنجم والقطن ، كانت قد لعبت دورا هاما في طابع صادراتنا قبل الحرب، انهارت تماما نتيجة للحرب • كما دمرت المصانع ومحطات توليد الكهرباء أو أصيبت بعطب • ودمر أربعة ملايين من الـ ١٢ مليون منزل الموجودة في بريطانيا » •

ويقول :

مومضت حكومة العمال في بريطانيا تؤدي مهمتها في مواجهة هذه الصعاب الرهيبة . ان بقاء القيود التي فرضت في وقت الحرب ، ووضع نظام من الاولويات انقاسيه مما يلزم للاعاش الاقتصادي وان كان بقيضا لدى الشعب ، واصطناع التشفيف ، ومواصلة تطبيق نظام التوزيع بالبطاقات بعد الحرب - كل ذلك كان ضروريا اذا شئنا البقاء والحياة .

• وفي عام ١٩٤٧ كان انتاجنا بالمعنى الحقيقي على ما كان عليه عام ١٩٢٨ . وفي العام نفسه زادت صادراتنا عما كانت عليه قبل الحرب . وفي نهاية السنوات الاربعينية كنا نتزعم الحلف الاوربي في الانتاج والصادرات واستثمار رأس المال . وفي عام ١٩٥١ زاد الانتاج القومي بنسبة ٢٤٪ وزادت الصادرات بنسبة ١٦٪ بالمقياس الى ما قبل الحرب ، (١) .

ويقول في موضع آخر :

• يدل تحليل مشكلة بريطانيا الاقتصادية على ان الاختيار اعلى للاشتراكية البريطانية المعاصرة يكمن في قدرتها على ان تعيد لتبريد الاحساس بانغية والقدرة على تنفيذها . ان برامجنا للتعليم واعلم والخدمات الاجتماعية تعتمد جميعا على الديناميكية الاقتصادية . ومن ناحية أخرى تصبح الديناميكية الاقتصادية بلا معنى اذا خلت من الغرض الاجتماعي . ان القيود النفدي لا يمكن ان نحل مشكلتنا الاجتماعية والاقتصادية ، بل لا نستطيع ان نضع حدا لانعدام التوازن الاجتماعي الذي ظهر أخيرا في بريطانيا ، والذي يتضح أنه يهدد الولايات المتحدة الأمريكية أيضا . ان حزب العمال يؤمن بالتخطيط الاقتصادي والاجتماعي ويعتمد في حشد الموارد الانتاجية في البلاد بطرق ديمقراطية بغية التوسع . قد يكون هذا لئلا في نظر الكثيرين بالولايات المتحدة الذين يسوون بين التخطيط والشيوعية ، لكن من حيث اتصال الأمر بالعقيدة فان هذا الموضوع لم يصبح موضع جدل في بريطانيا . ان الأحرار الذين كان يسودهم آدم سميث وريتشارد كوين ، وشعارهم حرية العمل ، قلبوا حرية العمل الى تخطيط اقتصادي حكومي مع المشاركة في الملكية والمشاركة

(١) الاشتراكية البريطانية : هارولد ويلسون . ترجمة كتب سياسية .

في الربح كقوة دافعة في الصناعة • بل ان المحافظين انفسهم الذين ناضلوا
بمئذ في الانتخابين الآخرين تحت راية (نجاح المحافظين) يقدمون
انفسهم الآن بشيرة وحماسة بوصفهم حزب التخطيط الاقتصادي » (١) •

ويقول :

« وطوال سنوات الركود في الخمسينات والستينات أكد حزب
العمال مرة أخرى أهمية الحاجة الى التخطيط الاقتصادي • وفي مجلس
العموم قابلت صفوف المحافظين ، في فبراير من عام ١٩٦١ ، الاشارات
الى التخطيط بالسخرية • وبعد ذلك بخمسة شهور ، وازاء أسوأ أزمة
اقتصادية واجهتها بريطانيا منذ الحرب ، أعلن الوزير المحافظ ستون لويدي
تحول الحكومة الى التخطيط ، وضعت الحكومة في انشاء المجلس القومي
للتنمية الاقتصادية ، وشكلت سكرتارية قوية لهذا المجلس من كبار
رجال الصناعة ، وكبار زعماء العمال • وأخيرا أوضح المجلس القومي
للتنمية الاقتصادية ان الخطط الاشتراكية يمكن أن تنفذ ، وأن دخل
الحكومة سيزيد بنسبة أكثر من نسبة زيادة الدخل القومي » (٢) •

ويقول :

« لا نتمسك بالعقيدة فيما يتعلق بشكل التنظيم الصناعي • ففي
بعض الحالات ستمنح المؤسسات الخاصة تراخيص مقابل أداء آتاة •
وفي حالة أخرى ستكون هناك مشاركة بين الحكومة والمؤسسات الخاصة •
وفي حالة ثالثة ستكون الأغلبية للحكومة او يجري انشاء مشروعات مملوكة
للقطاع العام ١٠٠٪ » •

ويقول :

« اننا نشاهد القانون الاقتصادي الجديد بوضوح في الولايات
المتحدة حيث تميز كل دورة جديدة في الانتاج الصناعي بنسبة من البطالة
أعلى كثيرا من الدورة السابقة • وهناك احصاءات وضعتها زعماء العمال
الذين يدرسون احتمالات المستقبل ، وأعضاء مجلس الشيوخ هناك ،
تقول انه اذا أريد المحافظة على العمالة الكاملة فعلى الولايات المتحدة أن
تعد أكثر من ٤٠ مليون وظيفة جديدة في عام ١٩٧٠ » (٣) •

(١) المصدر السابق • صفحة ٣٩

(٢) المصدر السابق • صفحة ٤٠

(٣) المصدر السابق • صفحة ٥٤

ويقول :

« إن حزب العمال هو أكبر وأهم حزب سياسى كرس جهوده لمبدأ نجاح الاشتراكية الديمقراطية . ومن ثم فعندما انتهت الحرب العالمية الثانية ، وحررت أوروبا ، ساعد حزب العمال فى إعادة تأسيس الدولة الاشتراكية التى تجمع فيها الآن عدد متزايد من الأحزاب الديمقراطية الاشتراكية من جميع أنحاء العالم . إن الأحزاب الاشتراكية الديمقراطية توجد بينها فلسفة ونظرة مشتركة . وليس هناك عقيدة أو برنامج يجب عليها قبولهما لتكون أعضاء فى الدولية . وفى عام ١٩٦٢ تمت فى أوسلو موافقة الدول الأعضاء على بيان يحدد مبادئ الاشتراكية الديمقراطية كما تطبق على الشؤون العالمية فى السنوات الستينية . إنها ديمقراطية من حيث مقاومتها للاحتكار فى شتى صوره . وهى اشتراكية فى تأكيدها أهمية العامل الاقتصادى فى السياسة العالمية وفى إصرارها على الحاجة إلى شن حملة متعددة الأطراف على مشكلات الجوع والفقر فى العالم» (١) .

ويقول :

« ينبغي ألا تكون آفاقنا فى المحادثات التى نتطلع إليها بين الاتحاد السوفيتى والعالم الغربى مقصورة على انجاز اجراءات تهدف إلى الإقلال من التوتر العسكرى برغم أهمية هذا الهدف ، وإنما ينبغي أن تشمل آمال الملايين الجائعة فى أنحاء العالم عن طريق تحويل سباق التسلح إلى سباق للتنمية » (٢) .

ويقول :

« إن الاشتراكية بالمعنى البريطانى - وهذا أيضا صحيح بالمثل بالنسبة للمجتمعات الاشتراكية الديمقراطية الناجحة - تعنى تعبئة الاقتصاد لإقامة مجتمع أكثر عدالة ومساواة . ولا يمكن ضمان ذلك بدون عمالة كاملة . ولو كان (كينز) حيا اليوم لكان القانون الوحيد الذى يقلمه فوق جميع القوانين الأخرى هو الحقيقة الملاحظة من أن كل ذروة بالموعة الاقتصادية فى الاقتصاد الصناعى تتميز بنسبة أعلى من سابقتها فى البطالة الناجمة عن تكوين النظام الاقتصادى » (٣) .

(١) المصدر السابق - صفحة ٨٣

(٢) المصدر السابق - صفحة ١٠٩

(٣) المصدر السابق - صفحة ١١٥

ومن النماذج الحديثة عن تغير وظيفة الدولة ما حدث في جمهورية مصر العربية حيث أصبحت الدولة تضطلع بمهام كبيرة وكثيرة . فقد جاء في الميثاق القومي :

١ - ان التخطيط الاشتراكي الكفء هو الطريقة الوحيدة التي تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية المادية والطبيعية والبشرية ، بطريقة علمية وعملية وإنسانية لكي تحقق الخير لمجموع الشعب وتحقق لهم حياة الرفاهية .

٢ - ان الجزء الاكبر من الخطة نتيجة لذلك كله يجب أن يقع على القطاع العام الذي يملكه الشعب بمجموعه » .

بعد معرفة المرافق العامة التي يجب أن تتولاها الدولة ، على ضوء المفاهيم الحديثة السالف ذكرها حتى تؤدي وظيفتها على أكمل وجه ، يتعين القيام بمرحلتين تكمل احدهما الأخرى :

١ - تقسيمها تقسيما نوعيا .

٢ - خلق أجهزة ادارية نشيطة ومرنة ، وذات كفاية عالية (١) .

تقسيم المرافق العامة تقسيما نوعيا

ان تقسيم المرافق العامة تقسيما نوعيا ، حسب طبيعة أعمالها وارتباط أجزائها ببعض ، هو الاجراء الاساسي الاول الذي يقوم عليه البناء الاداري العام . فالمهندس قبل أن يصمم الرسم الهندسي للمشروع يدرس البيئة ، والمناخ ، والقوة البشرية ، والمواد الأولية اللازمة ، ورأس المال ... الخ حتى يضمن لمشروعه الازدهار ، ويمنع عنه الانهيار والفشل .

ويمكن تقسيم الاجهزة الادارية الرئيسية للدولة الى :

١ - أجهزة تقرير السياسة العليا (رئيس الدولة والمكتب الفنية التابعة والمعاونة له)

٢ - أجهزة التخطيط (على جميع المستويات)

٣ - أجهزة الخدمة المركزية على مستوى الدولة (الجهاز المركزي للتنظيم والادارة - ديوان المحاسبات ... الخ)

٤ - أجهزة تنفيذ البرامج (على مستوى الوزارات وفروعها)

(١) سنتناول هذه المرحلة بالتفصيل في عدة فصول لاحقة ..

٥ - الحكم المحل :

٦ - أجهزة الرقابة :

جاء في تقرير الحيز الإداري الأمريكي (لوثر جيولي) في هذا الشأن ما يلي :

كيف تستطيع اللجنة المركزية لاصلاح الإدارة الحكومية أن تقرر اختصاص جزء من الجهاز الحكومي بعمل معين ؟ وكما وزارة أو مصلحة ينبغي أن تتألف منها الحكومة ؟

ويقول ان هناك أربعة أساليب لذلك :

١ - الأسلوب التاريخي فنفترض أن ما لدينا صحيح على وجه التقريب .

٢ - الأسلوب الشخصي فتكون الوزارات مثلا بعدد الأفراد الصالحين الذين يمكن أن توكل اليهم .

٣ - الأسلوب المقارن فتقتبس الأنظمة المتبعة في البلاد الأخرى .

٤ - الأسلوب المنطقي وعلى ضوء الخبرات الاقليمية والواقع المحل .

فاذا اتبعت الطريقة الأخيرة - وهي أنجح هذه الأساليب جميعا - كان على اللجنة أن تتدبر ثلاث نقاط نظرية :

١ - كم ينبغي أن يوجد من الوزارات والمصالح ؟

٢ - على أي أساس منطقي ينبغي أن يتحدد اختصاص كل وزارة ؟

٣ - كيف يتحدد البناء التنظيمي لكل وزارة ؟

وان كل تقسيم أو توزيع للعمل يجب أن ينطوي على مبادئ :

١ - مبدأ التخصص .

٢ - مبدأ تجميع نواحي الاختصاص ليكون العمل متناسقا ، وميسورا ، واقتصاديا ، ومرنا ، وكفئا .

ويميل مبدأ التخصص الى اتباع الأساليب التكنولوجية للنواحي التخصصية من معرفة ، ومهن ، ومهارات . واذا أردنا اتباع مبدأ التخصص وحده لإنشأنا مئات المصالح ، ووجدنا عددا لا يحصى من أصحاب الكفايات يعملون لأغراض متضاربة .

- أما التنسيق فيتطلب تجميع كل الاختصاصيين العاملين في برنامج عام
أو مشكلة عامة .

ان أى رئيس دولة لا يستطيع أن يدير عددا ضخما من الأقسام
الإدارية المستقلة وأن يراقبها . وفى نفس الوقت يجب أن تتوفر لديه
المعلومات الكاملة ، وأن يتسع وقته للروية والتفكير الهادئ ليصل الى
قرارات سليمة في كل الأمور .

ولا شك أن مستوى أداء رؤساء الدول لأعمالهم يتدهور حتما ،
مهما كانت قدراتهم وعاداتهم ، اذا زاد عدد الناس الذين يعرضون عليهم
الأمور التي تتطلب اتخاذ قرارات كبيرة . وان ذلك المستوى يرتفع كلما
خفض هذا العدد الى الحد المناسب للطاقة البشرية .

يضاف الى ذلك أن الرأي العام يصاب بالحيرة والارتباك ، وتصاب
مصالحه بالتعقيد والجمود والضرر ، كلما كثرت أعمال الحكومة وتعدد
الرؤساء فيها .

لذلك كله نجد أن الاحتياجات الإدارية ، والافكار الحديثة تتطلب
جميعا إيجاد عدد قليل من التقسيمات ، والوحدات الإدارية الكبيرة ، التي
تكون لها اختصاصات كثيرة . وتتطلب كذلك أن يستخدم على نطاق واسع
المستوى الأوسط بين الوزراء ورئيس الدولة وهو مستوى نواب الرئيس .

ويمكن أن يخفف العبء عن الحكومة المركزية بثلاث وسائل :

١ - تنظيم أعمال التنمية والبحث العلمى والثقافة على نحو أتم مما
هى عليه الآن فى ظل منظمات شبيهة مستقلة ، وبأقل قدر ممكن من
المسئولية الوزارية .

٢ - كذلك المشروعات الصناعية والتجارية يمكن أن تعطى قدرا كبيرا
من المرونة والمسئولية الا فيما يتعلق بمقتضيات السياسة العامة وقدرتها
على أن تتلاءم مع مطالب المنافسة والاشتراكية .

٣ - التوسع الى حد كبير فى نظام الحكم المحلى عن طريق المحافظات
بدعمه اداريا وديمقراطيا وماليا . وعلى جميع الوزارات أن تتخفف فورا
من جميع الأعباء التي تترتب على هذا التطوير ، وأن تخفض عدد موظفيها
بنقلهم الى المحافظات(١) .

(١) التقرير السالف ذكره صفحة ١٠٥ وما بعدها .

طرق ادارة المرافق العامة

ان رقابة الدولة لابد منها دائما عند ادارة المرفق العام . الا ان هذه الرقابة تختلف درجاتها بسبب تنوع المرافق العامة ، وتباين اهميتها ،

فالمرافق العامة الاقتصادية تحتاج - بحسب طبيعتها - الى وسائل من الادارة تختلف عن تلك التي تحتاجها المرافق العامة الادارية . ثم ان المرافق العامة الادارية ليست جميعها على مستوى واحد من الاهمية . وهناك أنواع رئيسية من طرق ادارة المرافق العامة :

اولا - طريقة الاستغلال المباشر La régie direct

اى ان تقوم الادارة بنفسها بادارة المرفق العام مباشرة . فتستخدم لذلك : (١) عمالها (٢) أموالها (٣) مواردها .

وهي تستخدم فى كل ذلك وسائل القانون العام ، وما يخولها اياه هذا القانون من مزايا وسلطات . وهنا يكون القائمون بشئون المرافق موظفين عموميين ، وتتبع فى تمويله قواعد المالية العامة .

وكل ما تبنى اليه هذه الطريقة هو تحقيق الصالح العام . ولهذا لا تهتم الادارة بما قد تحققه من ارباح او خسائر .

وليس هذه الطريقة قاصرة على المرافق الادارية فحسب ، بل ان بعض المرافق الاقتصادية قد تدار بها مثل هيئة البريد ، وهيئة السكة الحديد ، وهيئة الكهرباء ، وهيئة التلغراف والتليفون الخ . ولكن الروتين الحكومى هنا يحد من نشاط القائمين على المرافق الاقتصادية .

ثانيا - طريقة الاستغلال غير المباشر La régie intéressée

هو طريقة تمهد فيها السلطة الادارية الى أحد اشخاص القانون الخاص باستغلال المرفق وادارته مقابل عوض تحدده وتضمنه السلطة العامة ، وهو عادة عبارة عن نسبة ثابتة معينة . ولذا تكون ارباح المرفق لصالح السلطة العامة . كما تسأل هي عن خسائره .

وهى طريقة تقترب من طريقة الامتياز . ولكن رقابة الادارة على

الهيئة المديرة فى هذه الحالة اقوى من حالة الامتياز اذ تتناول حتى التفصيلات ، وذلك بسبب أن مخاطر المشروع تلقى على عاتق الادارة .

ولهذه الطريقة مزاياها ومساوئها . ضمن مزاياها انها تجمع بين مزايا نظام الاستغلال المباشر ونظام الامتياز مع استبعاد مساوئ النظامين . ولكن التجربة تخضت عن فشل هذا النظام لان الادارة دائما تتدخل بحيث يمكن ان يقال انه يكاد يخضع للروتين الحكومى تماما كالمرافق الادارية سواء بسواء لما للحكومة من سلطان غالب (١) .

ثالثا - طريقة الاستغلال المختلط L'economie mixte

يسمى هذا النظام ، الذى يسمى احيانا بنظام شركات الاقتصاد المختلطة ، الى التوفيق بين المصالح العامة التى تقوم عليها السلطة الادارية ، وهى ذات طبيعة اجتماعية واقتصادية ، وبين المصالح الخاصة الفردية وهى ذات طبيعة مالية . وذلك عن طريق تكوين شركة يشترك فيها الاقتصاد القومى والاقتصاد الفردى .

ويتميز هذا النظام بالآتى :

١ - يتخذ شكل شركة مساهمة تخضع لاحكام القانون التجارى فى حدود ما تسمح به احكام سير المرافق العامة لأن هذه الشركة تضطلع بادارة مرفق عام .

٢ - تساهم الادارة فى مالية الشركة بدفع نصيب من رأس المال ، نقدا أو عينا ، لا يتجاوز غالبا النصف حتى لا يقترب من نظام الاستغلال المباشر .

٣ - تساهم السلطة العامة أيضا فى ادارة الشركة عن طريق تعيين بعض أعضاء مجلس الادارة . وهؤلاء الأعضاء المعينون لا سلطان للجمعية العمومية للمساهمين عليهم بخلاف الحال فى شركات المساهمة العادية التى تنتخب جمعياتها العمومية كافة أعضاء مجلس الادارة .

وتحقيقا للحكمة التى من اجلها سمح للادارة أن تعين بعض أعضاء مجلس الادارة نجد أن القانون الخاص بتأسيس الشركة يمنح هؤلاء

(١) الإطارة العامة : جـ - دولار على (بالاشتراك) - طبعة اولى - ٥٠ صفحة ٢٩ .

الأعضاء عادة اختصاصات واسعة فيما يتعلق بالشئون المتصلة بالسياسة الاقتصادية والعامة للدولة باعتبار أن الدولة تقوم بدور المدافع عن المصالح العامة في نشاط الشركة بينما يضيق اختصاص هؤلاء الأعضاء فيما يتعلق بالمسائل ذات الطابع الفني البحت .

ولكن التجربة لم تحقق الآمال الكبار التي علقنا على هذا النظام لأن العمل أثبت أنه من المتعذر على الدولة أن تقوم بدورها في المحافظة على الصالح العام في ذات الوقت الذي تسعى فيه إلى تحقيق الربح .

ولعل خيبة الأمل في هذا النظام هي التي مهدت الطريق لازدهار نظام التأميم وتكوين القطاع العام في كثير من الدول (١) .

(١) المصدر السابق . صفحة ٣٢

فلسفة الإدارة

ان الادارة - وخاصة فى ظل الاشتراكية وخلال مرحلة الانطلاق العظيم - فى حاجة الى البحث عن فلسفة معينة وواضحة :

- ١ - تعبر بها عن نفسها .
- ٢ - تعين خطاها وتوجه قواها نحو الهدف مباشرة وبدون التواء .
- ٣ - تحدد السلوك الوظيفى الأمثل .
- ٤ - تقرر نمط النظام الادارى المناسب ، والمعايير التى تحكمه .
- ٥ - توضح تركيب الجهاز الادارى على مستوى الدولة .

وان الازمة القائمة اليوم فى مجتمعنا ، والصراع الرهيب الدائر الرحى بين ربوعه ، بين البيروقراطية والمجتمع لهما مظهران لهذا البحث عن فلسفة للإدارة لأنهما يرتبطان بقدرة الجهاز الادارى فى الدولة على حل المشاكل المختلفة مثل مشاكل التموين ، ومشاكل التعليم ، ومشاكل العمالة ، ومشاكل النقد الأجنبى ، ومشاكل المواصلات ، ومشاكل الاسكان أكثر مما يعكسان فى المفاهيم العامة للجماهير أن موظفى الدولة من طبقة غير طبقة المواطنين ، ومنفصلة عنهم فى أهدافها :

يقول الدكتور أحمد فؤاد شريف :

« لذلك اعتقد ان أزمنا فى الواقع ، وفى اطار المقارنة بالبيروقراطيات الأخرى ، أزمة صحية فهى أزمة تمكس مظاهر صحة أكثر من أن تكون عاكسة لمظاهر مرض . وهى تمكس صورة ثغرة متسعة بين مستوى الأداء المطلوب من الجهاز الادارى ومستوى الأداء العقلى الذى يتحقق حالياً بفعل الإمكانيات المتاحة » (١) .

(١) فى مؤتمر الثلاثة الإداريين المنعقد فى صمتور فى السنة من ١٦ - ٢٩ ابريل ١٩٦٥

ويقول :

« ان اكبر المخاطر امام الذين يتصدون لمشكلة معقدة متعددة الجوانب هي ان يخلطوا بين التكتيك وبين الاستراتيجية ، ففي التفكير العسكري مثلا لا يمكن ان نتصور اننا سنصل الى هدف معين دون ان نوضح أولا استراتيجية العمل قبل ان نتحدث عن التكتيك التفصيلي المنفذ لهذه الاستراتيجية . ومن المخاطر التي نرتكبها أيضا في مواجهة المشكلة الادارية ان يستغرقنا التفكير في مشاكل التكتيك قبل الاستراتيجية » .

ويقول الدكتور لوثر جيوليك الخبير الأمريكي في الادارة :
« عندما تقتربون من موضوع اعادة تنظيم الادارة الحكومية تهتمون بحاجتكم الى مفهوم عام ، اى الى فلسفة فيما يختص بالتنظيم والعلاقات التي تربط التنظيم البنائي للدولة » (١) .
والبحت عن فلسفة مصاصرة محددة للادارة والتطوير الادارى يقودنا الى عدد من الفروض .

هل يمكن ان تقوم هذه الفلسفة مثلا على الكفاية ؟

ومن ثم يتعين علينا ان نسلك السبيل العملية والعملية لتحديد الكفاية فى الادارة . وهنا قد تجد الحوافز المادية والمنوية مكانا مناسباً فى اطار هذه الفلسفة ، وتصبح عملية الاختبار (التعمين) والفصل مرنة ودقيقة وسريعة .

ام تقوم على القوة والبطش ؟

وهنا يمكن الاقلال من فرص الحوافز ، وتكون السيادة لاحكام النظام والرقابة والحاسبية ، والاصرار الذى لا يلين على الصالح العام فى كل التصرفات ، فلا نهتم بالعوامل والاعتبارات الانسانية التى تجعل المنظمات الادارية تتأثر بنزعات الخير والشر ، وبالعوامل والقيم الاخلاقية كما هو الحال فى الاتحاد السوفيتى (٢) .

(١) فى مؤتمر القادة الاداريين بدمشق المنعقد فى المدة من ١٦ - ٢٩ ابريل ١٩٦٥

(٢) نشر عن اعلام موقف روسى اختلى ٢٠٠ الف روبل عن طريق بيع ملابس ذوى العاهات باحد مراكز التدريب المعنى (الامرام فى ١٩٦٥ / ٤ / ١) .

يقول (١) دكتور لوثر جيوليك ، فى هذا الصدد :

« أداة الحكومة تختلف عن كل الأنماط الأخرى للتنظيمات الادارية فى أنها تتمتع بحق جبر الناس . ولهذا الجبر صوره المتباينة فى الزام الأفراد بالخدمة بالجيش ، وعلى دفع الضرائب ، وعلى اطاعة القوانين . وليس هناك غير الحكومة يتمتع بهذه السلطة . وفى الدول غير المتقدمة يكون استخدام بعض الشركات الكبرى الراسمالية للعاملين بالقسر والجبر فى مجال الخدمة ، ومعاقبتها للعاملين باستخدام القوة المادية . وبذلك تصبح هذه الشركات حكومات ، وهذا هو أحد الأسباب التى من أجلها ثارت الدنيا ضد شركات القطاع الخاص ، ووضعهم فى صف الاقطاع . وبدخولكم فى الاشتراكية أصبحت لكم القدرة والسلطة المطلقة فى الحكم واستخدام القوة . فى التصدير والاستيراد مثلا . وفى التجارة وما إليها . وفى عملكم لا تحتاجون الى استخدام القوة الا اذا حدث خروج على القانون » .

ام تقوم على استرضاء الجماهير بالتملق والمداينة ولو على حساب مصلحة الجماهير التى تتخضع بسهولة بمثل هذه الطرق ؟

ان مجرد الأخذ بهذه الفكرة لا يأخذ وزنه وثقله الا بمدى استعداد الجماهير لممارسة حقها الطبيعى عن وعى واتزان ، وهما الضمان الوحيد ضد الفسح والتدليس الذى تقوم به بعض الحكومات الراسمالية التى تقوم على نظام الأحزاب .

ام تقوم على اساس ان الوزارات ومصالح الحكومة جميعها هى جهات تخطيط ومتابعة وليست جهات تنفيذية ؟

وهذه هى فلسفة الحكومة فى الدولة الاشتراكية الحديثة بعكس الدول الراسمالية التى تركز فيها الحكومة كل السلطات فى يدها ، ولا تترك للحكم المحلى شيئا يذكر (٢) .

(١) د . لوثر جيوليك فى مؤتمر القادة الاداريين سالف الذكر .

(٢) فى مؤتمر القادة الاداريين سالف الذكر .

ام تقوم على أساس اطلاق الطاقة الكامنة فى الناس نحو الإنتاج ؟

وهنا يجب أن يسهم كل العاملين فى انجاز الخطة . ويجب ألا ننسى أن كل من ينجز عملا إنما يشترك فى قطاع واحد من قطاعات الأعمال . وبهذا يكون من الصعب جدا عليه أن يرى الصورة الكلية للأعمال ولكنه من الأمور الهامة أن يناقش أعداد الخطة حتى يصبح لدى جميع القادة الاجابات على الأسئلة المختلفة .

ولقد قال (١) السيد المهندس محمود يونس ، نائب رئيس الوزراء ورئيس مجلس إدارة هيئة قناة السويس سابقا ، أنه كان يفوض السلطة لرؤساء الأقسام عند اشرافه على هيئة قناة السويس ، وعندما يخطئون يدافع عنهم فلا يعودون لنفس الخطأ مرة ثانية ، وأنه عند مروره فى أى منطقة عمل كان يشعر بأن هناك حماسة كبيرة جدا بين العاملين وأن النتائج كانت أفضل مما كانت عليه الأحوال سابقا . وانتهى الى القول بأن هذا نوع العمل الجيد الذى يمكن للقائد عمله فى ظل حرية كافية .

ام تقوم هذه الفلسفة على أساس التجربة والخطأ ؟

وللتجربة والخطأ فى المفهوم الإدارى معنى يختلف عن معناها العادى . وذلك للأسباب الآتية :

١ - أن الدولة تضم اشخاصا يعيشون كجماعة لا كأفراد بعيدين عن بعض . فهم يعملون كفريق . وهذا وضع يختلف عن وضع الإنسان العادى . ويترتب على هذا الاختلاف نتائج هامة منها قد يضحى بمصلحة الفرد فى سبيل مصلحة الجماعة . ومنها الحد من حرية الفرد فى التصرف والامتلاك وفى سائر الحريات الأخرى . وصلت بعض النظم الاستبدادية الى درجة الحد من الحرية الدينية والحريات الشخصية الأساسية بحجة مصلحة المجموع .

٢ - أن العاملين فى الدولة يقيمون نشاطهم كله على هذا الأساس نفسه . فالنظم التى يتهجونها هى نظم موضوعية لم توضع لشخص معين بالذات بل لمجموعة من الأشخاص ، أو لكل الأشخاص سواء من كان مواطنا أو مستوطنا .

(١) فى مؤتمر القادة الإداريين المنعقد بدمشق من ١٦ - ٢٩ ابريل ١٩٦٥ .

٣ - ان الدولة تملك من الامكانيات ما لايتاح للفرد العادي . فلا يقبل منها القيام بالتجارب الاعتبائية أو الأخطاء الساذجة . وتبدو رقابة الرأى العام واضحة فى هذا المجال .

٤ - من أخطر الأشياء فى هذا المجال استيراد التجارب والأخطاء من الخارج حيث يختلف الوضع والظروف والناس والبيئة ، وسائر الأشياء الأخرى .

٥ - كما أن بعض الأشخاص ينظرون الى الجهاز الحكومى وكأنه آلة صماء يوضع لها رسم على الورق ثم ينتهى الأمر .

يقول (١) دكتور لوثر جيوليك فى هذا الصدد :

« دعونى أجذرکم من استخدام الشخص لكلمة من نوع المعارف فى ميدان آخر . فيجب أن نفتح أعيننا جيدا لمعنى الكلمة ، وهو أمر مخادع . فالآلات عندما تصمم تكون أجزاءها ماديّات . أما بالنسبة للحكومة فهذه الأجزاء إنما هي الناس . ولقد شرح دكتور (ريدى) وتحدث فى نطاق محاضراته عن أهمية التفاهم وأهمية التنشيط الناتج من الأفراد العاملين فى كافة المستويات . ولقد قال آخرون ان الجهاز الحكومى كالكائن الحى الذى له أعضاء مختلفة . ومع ذلك فهذا بعبير مأخوذ عن ميدان آخر أيضا ، ولا يغطى كل النواحي الخاصة بمشكلات الجهاز الحكومى . ويجب أن تفهموا تنظيم الحكومة بمفهوم الحكومة وإدارة الحكومة وليس بتعبير مستعار من نظام معرفة آخر »

أم تقوم على تقسيم وظائف الدولة الى ثلاث وظائف ادارية كبرى هي الفصل بينها وبين القطاعات الأخرى :

أولا - التخطيط وهو يحدد ما سنفعله .

ثانيا - الانجاز وهو العمل الفعلى المحقق للتخطيط .

ثالثا - المتابعة والمراجعة لاختيار النتائج والتأكد منها .

وهذا يجعل تركيب الدولة كما على :

(١) مؤتمر القادة الإداريين سالف الذكر .

أولاً - الحكومة •

ثانياً - القطاع العام •

ثالثاً - القطاع الخاص •

والاتجاه نحو الاشتراكية الحقيقية يقيم التوازن بين هذه القطاعات الثلاثة باعتبارها الهيكل الرئيسي والأساسي للدولة • وإن اقتطاع جزء من أيها لا يكون يروح التفول على أساس هذا القطاع وإنما يروح التعاون وإعادة التوازن بين القطاعات الثلاثة • ولا يتحقق استقرار بدون هذا التعاون والتوازن •

لقد قال لينين إن الدولة ستختفي عند التوسع في الاشتراكية فتغطي كل وسائل الإنتاج والتوزيع • ومن قبله قال ماركس بتحول القطاع الخاص إلى قطاع عام • وقد أثبتت التجارب خطأ هذه الآراء وعانت الدول الاشتراكية من اختلال التوازن فعادت الدولة تؤكد وجودها بجانب الأحزاب الشيوعية • وعادت الدول الاشتراكية ، وأولها روسيا الشيوعية ، إلى الاعتراف بالملكية والقطاع الخاص •

ويجب أن يستقر في مفهومنا أن هناك نوعين للديمقراطية :

أولهما - ديمقراطية عامة ، تشمل الناس كلهم وقيمهم الأساسية والعلاقات المختلفة المتشابهة بينهم • وهذه هي الديمقراطية السياسية •

وثانيهما - الديمقراطية الخاصة التي تنشأ في كل فرع متخصص من المعارف الإنسانية المختلفة كالمهندسين والمحامين والاداريين والمحاسبين فيمما يتعلق بمعاييرها الذاتية : ما هو طيب وغير طيب • وهي تشمل أيضاً الديمقراطيات المحلية التي تنشأ بين عدد محدود من الناس ، ولا تمس إلا حياتهم اليومية • وتشمل أيضاً الديمقراطيات المهنية في الصناعات المنتشرة في كل مؤسسة أو شركة أو قطاع صناعي معين •

وهذه هي فلسفة الحكومة في الدولة الاشتراكية الحديثة لأن الحكومة الرأسمالية تعتمد على السوق وحدها في حل جميع مشكلاتها • والنتيجة هي أن تحصل الحكومة على قراراتها عن طريق تقديرها للربح فقط وهو

تقدير يشمل ناحية واحدة فقط ويهمل باقى النواحي المهمة مثل الربح
تماما . (١)

أما عندنا فلا نزال نبحث عن فلسفة . ونحن ندور مع هذه الفلسفة
ثم نتركها الى غيرها حتى تعبنا من هذا البحث .

ويجب ألا ننظر الى هذه الظاهرة كظاهرة غريبة أو معلقة ، وإنما
يتعين دراستها وفهمها فى وضعها الصحيح باعتبارها أزمة صحة وليست
أزمة مرض (٢) أو فى اطار التحديات القوية التى نواجهها فلم يحدث فى
تاريخ مجتمعتنا أن كانت أهداف الحكومة أكثر طموحا وشمولا مما هى عليه
الآن ، وعلى البيروقراطية أن تمر بالتجربة التى تعيش فيها والتى تجسـل
الصياح من حولها مدويا فى بعض الأحيان (٣) .

ان الاهتمام الذى يحيط بالجهاز الحكومى يوحى بأننا مشغولون فى
الوقت الحاضر بالبحث لنا عن فلسفة جديدة للتطوير والاصلاح الإدارى .
وانه وإن كانت هذه الفلسفة لم تتحدد معالمها بوضوح الا أنه يبدو أننا
نسير فى الطريق الذى يوصلنا فى النهاية الى نوع الفلسفة الذى يلائمنا .
لذلك يجب الحد من الثورة على النظام الإدارى الحالى ، وإدراك طبيعة المرحلة
التي يعيشها باعتبارها مرحلة طموح وانتقال وتصعيد . فقد هوت هذه
المشكلة على جميع البلاد المتقدمة والمتخلفة على السواء ، وتركزت بصماتها
عليها واضحة للعيان . ولعلنا يذكر الناس الانجازات وهم يعدون
التجارب الفاشلة . فلما كالتاجر المتشائم يحصى خسائره ولا يذكر أرباحه .
وربما كان الباعث على ذلك لدى بعض الأشخاص الدور الكبير الذى تلعبه
الحكومة اليوم والذى لا يقاس عليه النور المتواضع الضئيل الذى كانت
تقوم به بالأمس . وعلى أى حال فإننا لن نصل الى دكتاتورية الإدارة اذا
طبقتنا الميثاق بأمانة ، فهو الذى أوضح بجلاء « ان سلطة الشعب يجب أن
تتأكد باستمرار فوق أجهزة الدولة » .

وفى سبيل البحث عن فلسفة للإدارة المصرية قامت الحكومة بالجهود

(١) وهذا هو رأى الدكتور لوثر جيولييك فى المؤتمر المذكور .

(٢) رأى الدكتور أحمد فؤاد شريف فى المحاضرة المشار إليها .

(٣) رأى الدكتور عبد الكريم درويش فى مؤلفه البيروقراطية والاستراتيجية صـ ٢٥٤ .

الآتية منذ ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ التي تعتبر بحق بداية الثورة الادارية الحالية :

١ - في نهاية سنة ١٩٥٢ أنشئ مجلس الانتاج . وقد ضم بين أعضائه الوزراء المختصين بالتنمية الاقتصادية الى جانب فريق من أساتذة الجامعات المتخصصين ورجال الأعمال . وقد قام هذا المجلس بدراسة عدة مشروعات هامة في الزراعة والصناعة والتنمية الاقتصادية . كما قدم عدة توصيات مالية واقتصادية ، وقام بتنفيذها بعد موافقة الحكومة عليها .

٢ - في بداية سنة ١٩٥٤ أنشئ المجلس الدائم للخدمات ليقوم بدور شقيقه مجلس الانتاج في ميادين الخدمات التعليمية والصحية والزراعية والشئون الاجتماعية والثقافية . وقد نهض هذا المجلس بدراسة المشروعات الرئيسية مع الوزراء المختصين التي وضعت موضع التنفيذ تحت اشرافه بعد موافقة الحكومة عليها .

وقد ساعد هذان المجلسان على ايجاد نوع من التكامل والتنسيق كانا مفقودين في النشاط الاداري مما ساعد على ايضاح الصورة المتكاملة للموقف القومي . وقد كان من نتيجة ذلك ترشيد عملية اتخاذ القرارات وزيادة كفاءتها في المستويات العليا في الحكومة (١) .

٣ - حين بدت الحاجة الى تنسيق عملية التخطيط القومي كونت هيئة استشارية عليا يمكنها تنظيم سياسة التخطيط بالدولة هي المجلس الاعلى للتخطيط والتنسيق (١٩٥٢ - ١٩٥٥) برئاسة الوزراء . وأنشئت في الوزارات لجان من عشرة أعضاء برئاسة الوزير تقوم بوضع خطة خمس سنوات . وكانت تقارير هذه اللجان التي قدمت في عام ١٩٥٣ أساسا لمعظم ما تم من نشاط تخطيطي لاحق ، وان كانت التجربة لم تصادف نجاحا لضخف الربط بين منظمات التخطيط والسلطات العليا بالدولة (٢) .

٤ - وعلى أثر ذلك أنشئ عام ١٩٥٥ مجلس التخطيط القومي . وقد أنشئت لهذا المجلس سكرتارية مسئولة عن البحث والدراسة وادخال المبادئ والقواعد والأسس الأولية للسياسة الاجتماعية

(١) السياسة العامة وتخطيطها في كتاب المنظمة المالية لحرية النقابة . د. ابراهيم حلمي عبد الرحمن . صفحة ١٢٨ .
(٢) البيروقراطية والاشتراكية . د. عبد الكريم درويش صفحة ٢٢٢ .

والاقتصادية والادارية للدولة . ومن ثم جاءت بعض نصوص دستور ١٩٥٦ مهتمة بالتنمية الاقتصادية عن طريق التخطيط القومى .

٥ - وفى عام ١٩٥٧ أنشئت لجنة التخطيط القومية لدراسة مشروعات التنمية مستقلة عن الوزارات التنفيذية . وفى سنة ١٩٦١ تحولت هذه اللجنة الى وزارة التخطيط التى أصبح من اختصاصها دراسة النمو الاقتصادى وتقريره واكتشاف المواد والقوى والعوامل المساعدة فى التنمية وما بينها من علاقات ، والتنسيق بين خطط الوزارات والهيئات المختلفة ، واقتراح خطة التنمية فى المستقبل وطرق تمويلها ، ومراجعة الخطة الخمسية لأجهزة الدولة ووضعها فى شكلها النهائى قبل عرضها على لجنة الخطة ، ومتابعة تنفيذ الخطة وتقييمها والربط بين ميزانية الدولة والخطة . الخ .

٦ - وفى عام ١٩٦٤ أنشئت لجنة الخطة برئاسة رئيس الوزراء وعضوية نواب رئيس الوزراء .

٧ - وكان من نتائج هذا الاتجاه التخطيطى للدولة أن وجهت عناية تامة للبيانات والاحصاءات فأنشئت لجنة مركزية للاحصاء لتجميع البيانات والاحصاءات المختلفة ودراستها وتنظيم الاستفادة منها باعتبار أن الاحصاء هو الأساس السليم للتخطيط القومى .

وفى عام ١٩٦٣ ضمت هذه اللجنة الى مصلحة التعبئة العامة والاحصاء التى سميت فيما بعد بالجهاز المركزى للتعبئة والاحصاء ويتبع رئاسة الجمهورية .

٨ - فى عام ١٩٥٢ أعطى ديوان الموظفين ، الذى أنشئ عام ١٩٥١ مجردا من السلطة الأساسية ، معظم سلطاته السلوية . وقد نص فى القانون ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ على أن يختص هذا الديوان بالإشراف على تنفيذ التشريعات الخاصة بالموظفين ، والنظر فى تحديد الوظائف ودرجاتها والنظر فى نظام العمل الحكومى ووضع الاقتراحات التى تكفل سير الأعمال على وجه مرضى . الخ .

٩ - وفى عام ١٩٦٤ حدث تحول هام فى مصر ديوان الموظفين اذ صدر القرار الجمهورى بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ بإنشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة . ومن قبله صدر القانون رقم ٤٦ لسنة

١٩٦٤ الخاص بالمدينين العاملين في الدولة (١) . وقد استحدثت هذا القانون بعض النصوص المتطورة التي تهدف الى تنظيم أجهزة العمل الادارى ، ورفع الكفاية الانتاجية للعاملين ، وتحقيق تكافؤ الفرص أمامهم بوضع الشخص المناسب في العمل المناسب بالأجر المناسب بما يتمشى مع الاتجاهات الاشتراكية .

وكان يتعين بعد ذلك أن يصدر قانون آخر لكي يسير في محاذة القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الخاص بالعاملين في الحكومة فصدر القانون رقم ٣٣٠٩ (٢) لسنة ١٩٦٦ بشأن نظام العاملين بالقطاع العام الذى نص في مادته الأولى على « أن يضع مجلس ادارة المؤسسة أو الوحدة الاقتصادية هيكلًا تنظيميًا وجدول مقررات وظيفته وكذلك ميزانية سنوية تقديرية للوظائف والأجور وفقًا للخطة » (٣) . وتنص مادته الثالثة على أن « يكون لكل مؤسسة أو وحدة اقتصادية جدول توصيف للوظائف والمرتبات يتضمن وصف كل وظيفة وتحديد واجباتها ومسئولياتها والاشتراطات اللازم توافرها فيمن يشغلها وترتيبها في إحدى فئات الجدول الملحق بالقانون » (٤) . وتنص المادة (١٧ ، ١٨) منه على أن (تنشأ في كل مؤسسة أو وحدة اقتصادية لجنة أو أكثر لشئون العاملين وتشكل بقرار من مجلس الادارة من خمسة أعضاء على أن يكون بينهم واحد أو أكثر من أعضاء مجلس الادارة المنتخبين للنظر في تعيين ونقل وترقيات وعلوات العاملين لفاية وظائف الفئة الثالثة » (٥) . وتنص المادة (٢٩) على أن « يضع مجلس الادارة نظاما للحوافز بما يحقق حسن استخدامها على أساس المعدلات القياسية العادلة للانتاج ومستوى الأداء » . كما يجب تنمية وتطوير احساس العاملين بالمشاركة الواضحة المنظمة للوصول بهم الى المستوى المطلوب » (٦) . وتنص المادة (٥٤) على أن « يضع مجلس الادارة نظاما

(١) الذى وحل محله القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

(٢) الذى وحل محله القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ .

(٣) تقابل المادة الأولى من القانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ .

(٤) تقابل المادة (٢) من القانون الجديد .

(٥) تقابل المادتين ١١ ، ١٤ من القانون الجديد .

(٦) تقابل المادة (٢٢) من القانون الجديد .

للمراقبة والمتابعة وتقييم الأداء وما تحقق من أهداف وفقاً لمعايير محدودة (١) « . وتنص المادة (٥٨) على أنه « لا يجوز توقيع عقوبة على العامل إلا بعد التحقيق معه كتابة وسماع أقواله وتحقيق دفاعه . ويجب أن يكون القرار الصادر بتوقيع العقوبة مسبباً (٢) » .

١٠ - وفي عام ١٩٥٤ أنشئ معهد الإدارة العامة بالقانون رقم ٦٥٧ لسنة ١٩٥٤ وقد ساهمت الأمم المتحدة مع الحكومة المصرية في إنشاء المعهد ، وإدارته ، والاتفاق عليه .

وتتركز أهداف هذا المعهد في :

- (أ) تنمية الموظفين العموميين في النواحي الإدارية والتنظيمية .
- (ب) القيام بالبحوث النظرية والميدانية في التنظيم والإدارة .
- (ج) تقديم المشورة بصدد تنظيم الجهاز الحكومي ، وتحسين طرق أدائه .
- (د) تبادل المعونات الفنية والإدارية مع الدول المتقدمة .
- (هـ) تقديم الخبرة والمشورة للأجهزة الحكومية بالدول العربية وتدريب الدارسين منها في مجال العلوم الإدارية .

وفي أول سبتمبر سنة ١٩٦٣ صدر القرار الجمهوري رقم ١٢٣٠ لسنة ١٩٦٣ بإعادة تنظيم المعهد باعتباره هيئة عامة . كما صدر القرار رقم ٢١١٣ لسنة ١٩٦٣ بسريان أحكام القانون رقم ٧٩ لسنة ١٩٦٢ على المعهد ، وهو القانون الخاص بإعادة تنظيم الجامعات .

وقد أنشأت اللائحة العامة للمعهد ، تنفيذاً للقرار الأخير ، ثمانية أقسام علمية بالمعهد هي :

- ١ - أصول الإدارة العامة .
- ٢ - التنظيم وطرق العمل .
- ٣ - شئون الأفراد .
- ٤ - الإدارة الاقتصادية والمادية .

(١) تقابل المادة (٧٧) من القانون الجديد .

(٢) تقابل المادة (٤٧) من القانون الجديد .

- ٥ - الحكم المحلى .
- ٦ - الدراسات السلوكية .
- ٧ - التنمية الاجتماعية .
- ٨ - الاحصاء .

وقد ساعد هذا المعهد فى ايجاد وعى ادارى عام ، وادراك واسع لأهمية العلوم والدراسات الادارية بالنسبة للعاملين فى الادارة من جميع المستويات ابتداء من وكلاء الوزارات فنازلا .

١١- فى عام ١٩٦١ ، وعلى أثر القوانين الاشتراكية بالتأميم ، صدر القرار الجمهورى رقم ١٥١٧ لسنة ١٩٦١ بإنشاء المعهد القومى للادارة العليا والحاقه برياسة الجمهورية . وقد تضمنت أهدافه القيام بالبرامج العلمية والتدريبية وغيرها من وجوه النشاط التى تخدم تنمية الادارة ورفع مستواها وتأهيل المديرين، والقيام بالبحوث فى ميدان الأعمال ، وتقديم الاستشارة والخبرة والخدمات والمعونات الفنية فى هذه المجالات للدول العربية .

وقد سار المعهد فى طريقه لتحقيق هذه الأهداف اذ وجه العناية نحو اعداد جيل من الأساتذة والخبراء العرب من تخصصوا فى شتى فروع ادارة الأعمال .

١٢- فى عام ١٩٦٠ أنشئ معهد التخطيط القومى بالقرار الجمهورى رقم ٢٣١ لسنة ١٩٦٠ لاعداد جيل متخصص فى الأساليب العلمية للتخطيط ، ورفع مستوى الوعى التخطيطى بين المشتغلين فى هذا الميدان ، وتقديم البحوث والدراسات ، وعقد المؤتمرات . الخ .

١٣- عقد المؤتمرات الادارية الدورية للقادة الاداريين التى يحاضر فيها الاختصاصيون العرب فى شتى المجالات الادارية المختلفة . وقد أقيمت عدة مؤتمرات من هذا النوع ، تناولت فيها بالدراسة كل الوسائل والطرق الحديثة للادارة على جميع مستوياتها وفى جميع القطاعات الحكومية والعامّة والخاصة ، وتقييم النظم الحالية منها تقييما علميا موضوعيا ميدانيا .

واذا كانت نقطة الانطلاق فى سبيل البحث لنا عن فلسفة ادارية قد بدأت فلا بد أن نصل الى الهدف .

النظور العلمى للإدارة

المفهوم العلمى للإدارة :

الإدارة هى نشاط ذهنى يتعلق بتنفيذ الأعمال بواسطة افراد معينين لهذا الغرض ويسمون موظفين (١) .

يقول (فردريك تابلور) الملقب أبو الفكر الإدارى « ان الإدارة ، او فن الإدارة ، هو المعرفة الصحيحة لما تريد من الرجال أن يقوموا بعمله ، ثم رؤيتك اياهم يعملونه بأحسن الطرق وأرخصها » (٢) .

ويقول فايول : « يقصد بالإدارة التنبؤ والتخطيط والتنظيم واصدار الأوامر والتنسيق والرقابة » (٣) .

ويقول شيلدون « انها الوظيفة المتعلقة بتحديد أهداف المشروع ، والتنسيق بين التمويل والانتاج والتوزيع ، وتقرير هيكل التنظيم ، والرقابة النهائية على أعمال مدير التنفيذ » (٤) .

ويقول دافيز « انها تتعلق بتنسيق أعمال المشروع وتنظيمها ، وكذلك تحديد سياسات الأعمال ، والرقابة النهائية على مديرى التنفيذ » (٥) .

(١) قصد بكلمة (موظف) كل من يعمل فى المنظمات الحكومية والقطاع العام من موظفين ومستخدمين وعمال ، دائمين ومؤقتين وغيرهم .

Taylor : Shop Management. (٢)

Fayol : industrial and General Management. (٣)

Sheldon : The philosophy & Management. (٤)

Davis : The Fundamentals of top Management. (٥)

ويقول براون « انها مجموع مجهودات جميع أعضاء المنظمة او المشروع فى سبيل الوصول الى أهدافه » (١) .

ويقول جلوفر « انها ذلك العضو المفكر فى الكائن الحى ، والتي تحلل وتصف وتخطط وتثير الرغبة ، وتقوم بالتقويم وتراقب الاستخدام الأملل للمصادر الطبيعية والقوى البشرية للوصول الى الهدف » (٢) .

ويمكن النظر بصفة عامة الى الادارة على انها « عملية اتخاذ قرارات تحكم تصرفات الأفراد فى استخدامهم العناصر المادية والبشرية لتحقيق أهداف معينة على أحسن وجه » (٣) .

وعلى هذا فالادارة - فى حد ذاتها - ليست تنفيذا للأعمال بقدر ما هى اتخاذ قرارات عما يجب أن يتم على يد هؤلاء الموظفين ، وعن وقت اتمامه ، ومراقبة ذلك .

ويمكن تلخيص النشاط الإدارى كله فى أربعة أقسام رئيسية :

أولا : التخطيط (تحديد الأهداف - رسم السياسات - التنبؤ بالمستقبل - البرامج الزمنية .. الخ) .

ثانيا : التنظيم (تصميم الهيكل الإدارى - تنمية الهيئة الإدارية)

ثالثا : التوجيه (الارشاد - رفع الروح المعنوية)

رابعا : الرقابة (تحديد المعايير - قياس النتائج - معرفة الانحرافات وأسبابها - تلافيها - تقدير العقاب المناسب عند اللزوم .. الخ)

وكل ما يندرج فى هذه الأقسام من أعمال يسمى (قرارات) (٤)

ماهية الإدارة :

اذن : هل الإدارة علم ؟ هل الإدارة قانون ؟ هل الإدارة مبدأ ؟

هل الإدارة فن ؟ هل الإدارة موهبة فطرية ؟ هل الإدارة خبرة ؟

(١) Brown : Organisation of Management.

(٢) Glover : Fundamentals of Professional Management.

(٣) الإدارة . د. سيد محمود الهوارى . صفحة ٥٧٤ .

(٤) الإدارة (الأصول والأسس العملية) : د. سيد محمود الهوارى طبعة الثالثة

صفحة ١٩ .

يعرف البعض العلم - أى علم - بأنه طائفة منظمة من المعرفة فى موضوع معين .

ويرى آخرون انه مجموعة من القوانين ، والمبادئ ، ونتائج التجارب التى تؤكد هذه المبادئ وتلك القوانين .

وليس بين التعريفين تناقض وان كان الأخير أكثر دقة ووضوحا وتفصيلا .

والقانون - فى مفهومنا - مبدأ عام جدا ، ومطلق ، ومجرد . لا يفرق بين انسان وآخر . انه قاعدة تنظيمية ثابتة لا تتأثر بما ترى أو تسمع . ليس لها قلب ولا عقل .

والمبدأ حقيقة أساسية تشرح ظاهرة معينة . وهو ليس بالضرورة مطلقا ولا جامدا ، ولكن يكفى أن يكون مرشدا فى حالة أو حالات معينة .
والفن قريب من العلم والقانون والمبدأ ويتميز عنهما بالمطافة .
بالانفعال . بالتأثر .

والوهبة الفطرية ملكة وقدرة نشأ الانسان عليها ، ولم يكتسبها . قد يمكن صقلها ولكن لا يمكن خلقها .

والخبرة حصيلة تجارب فى موضوع معين أو حالة بذاتها . فقد يكون الانسان خبيرا عالميا فى شئ وجاهلا فى شئ آخر أو فى أشياء أخرى . والتاريخ حافل بطرائف من هذا النوع عن عمالة الفكر .

وبالنظر الى كل هذه التعريفات نجد ان الإدارة تجمع بين الكثير من أصولها . فهى علم ، وقانون ، ومبدأ ، وفن ، وموهبة فطرية ، وخبرة فى وقت واحد . ولذلك أطلق عليها البعض أنها « علم العلوم » .

ذلك لأن الامام بالاصول والاسس العلمية فى الإدارة لا يخلق بالضرورة اداريين ناجحين ، لأن نجاح الاداريين يتوقف على فنهم ومهارتهم وتجاربهم وموهبتهم فى استخدام أصول ومبادئ العلوم الأخرى مثل علم الاقتصاد ، وعلم الاجتماع ، وعلم النفس ، وعلم القانون ، وعلم الأخلاق ، وعلم المنطق ، وعلم اللغة ، وعلم الاحصاء ، وعلم المحاسبة . . الخ (١) .

(١) الإدارة • د • سيد محمود الهوارى • صفحة ٣٦ •

والادارى كضائد الفرقة الموسيقية قد لا يجسد الضرب على كل الآلات الموسيقية الموجودة في فرقته ولكنه مسئول عن تنسيق وقيادة وتشجيع أعضائها حتى يؤديوا الاكطان المطلوبة احسن أداء ، أو كرئيس فريق الكرة الذي قد لا يكون احسن اللاعبين فيه ولكنه مسئول عن لعبه وتمرينه حتى يتفوق على غيره .

تطور الفكر الإداري :

يقال ان ارسطو هو أول من وضع أسس المنطق ، وان آدم سميث هو أول من وضع أسس الفكر الاقتصادي ، وان فرويد هو أول من بنى علم النفس على أساس الجنس . . ويمكن أن يكون لكل علم أب روحى معين وضع أسسه ، أو نظمه ، أو نماءه .

فهل يمكن القول بأن هناك شخصا معيناً وضع اللبنة الأولى في علم الإدارة ؟

لقد اختلف الباحثون فاعتقد الكثيرون أن هنرى تاون (١٨٨٠) هو أول من اعترف بانفصال الإدارة عن المهارة الفنية . ورأى آخرون أن شارلس بابيج (١٨٣٠) هو أول من بدأ حركة الإدارة . وذهب كثيرون الى أن فردريك تايلور (١٩١٠) هو أول من وضع أسس الإدارة العلمية ، فى حين أن البعض الآخر يؤكدون أن افكار هنرى تاون مكتملة لأفكار تايلور .

وعلى هذا فان لنا الحق ، أو العذر ، فى أن نستخلص من ذلك أن علم الإدارة — كما هو علم العلوم — هو من وضع مجموعة علماء وليس ابناً شرعياً لعالم واحد بعينه !

وكذلك فان الدراسات والأفكار الإدارية المعاصرة هى ثمرة عقول العديد من القادة ، والرواد ، وأعضاء المؤتمرات واللجان المحلية والدولية على السواء .

اهمية دراسة الإدارة

- ١ — الإدارة ضرورية لكل جهد جماعى .
- ٢ — الإدارة نشاط يختلف عن كل أنواع النشاط الفنى .
- ٣ — الإدارة حيوية بالنسبة للتقدم الاقتصادى والسياسى، والحضارى .

وقد رأى البعض تقدير نسبة القدرات الادارية الى القدرات الفنية في مختلف المشروعات كالآتي (١) :

نوع القدرات	مشروع حكومي	مشروع أهلي كبير جدا	مشروع أهلي كبير	مشروع أهلي متوسط	مشروع أهلي صغير
قدرات ادارية	٨٥٪	٩٠٪	٧٠٪	٦٠٪	٥٠٪
قدرات فنية	١٥٪	١٠٪	٣٠٪	٤٠٪	٥٠٪

ويمكن توضيح هذه المسألة بالأسئلة الآتية :

من يقوم بالمشروعات الهائلة في التقدم الاقتصادي ورفع مستوى المعيشة ؟ هل هم الفنيون ؟ هل هم الأدباء ؟ هل هم الفنانون ؟ هل هم السياسيون ؟ هل هم العسكريون من رجال جيش وشرطة ؟ هل هم الأطباء أو المهندسون أو المحاسبون ؟

لا احدا من هؤلاء فان الذين يقومون بتلك المشروعات ، كبيرها وصغيرها ، هم الإداريون ومعهم هؤلاء جميعا . وقد يكون الإداريون منهم فيجمعون بين القدرات الادارية والقدرات الفنية الأخرى ، بل هذا هو الأفضل دائما . وانما اذا افترقت هذه القدرات فالغلبة للقدرات الادارية على القدرات الفنية .

ويعزى تخلف الأمم دائما ليس الى نقص رهوس الأموال ، أو الموارد ، أو الأيدي العاملة أو الفنيين أو الزعماء والسياسيين بقدر مايعزى الى نقص الإداريين والقدرات والملكات والخبرة الادارية . فالإداريون الأكفاء يمكنهم أن يعوضوا كل العناصر الأخرى الناقصة ، ولكن مالايمكن تعويضه هو نقصهم هم .

ان الإداري - في كل مشروع - هو العنصر الديناميكي الذي يبعث الحياة فيه ، وان كفاءته وتصرفاته هما اللتان تحددان بالضبط نجاح أو فشل المشروع .

(١) الإدارة • المصدر السابق • صفحة ٣٦ •

وحسبنا ان نسوق دليلا على ذلك بالاحصائية الآتية (عام ١٩٦١) :

الدولة	السكان بالمليون	الدخل الأعلى بليون دولار	متوسط دخل الفرد بالدولار
الولايات المتحدة	١٨٥	٥١٥	٢٧٩٠
روسيا	٢١٥	٢١٢	٩٨٦
اليابان	٩٥	٥٩	٦١٢
الشرق الاوسط	١٠٦	٢٩	٢٥٧
الصين	٦٩٤	١١٦	١٦٧
افريقيا	٢٠٦	٣٤	١٦٤

ان الاهتمام بدراسة الادارة ليس فقط في أهميتها في التقدم الاقتصادي والاجتماعي والسياسي بسبب كبر حجم المشروعات وتركيز القوة في أيدي القادة والمديرين الإداريين ، وإنما في أن فشل هذه المشروعات الكبيرة يحدث أضرارا اقتصادية ، واجتماعية وسياسية لايمكن تلافيها . ولذلك فان المشروعات الكبيرة غالبا ماتصحب معها تجريد الإنسان من إنسانيته نظرا لأنه يعمل بعقله دون عواطفه ، أو على الأصح بقلب بعقله على عواطفه عند اتخاذ أي قرار إداري . الأمر الذي يجعله أحيانا يصاب بالشقاء ، وبسخط الناس الذين يطعمون في رغبات شخصية أو مزايا استثنائية على حساب مصلحة المشروع الذي يتولاه .

اننا نؤمن بأن التطوير الإداري عملية سابقة على كل تطوير اقتصادي أو اجتماعي .

الادارة والظروف المحيطة بها

لا يمكن فصل الادارة عن الظروف والبيئة التي تعمل فيها اذ تتكيف الادارة دائما بالعوامل السياسية والاقتصادية والتاريخية والاجتماعية والأخلاقية السائدة . وقد تساعد هذه العوامل وقد تعرقل تطبيق الأسس العلمية للادارة .

العوامل السياسية ترتبط بالادارة حين تكون الأحزاب أو الهيئة

الحاكمة من برنامجها : كثرة أو قلة تعيين الموظفين - اطلاق أو غل يد المديرين - انصاف أو غبن الموظفين والعمال .. الخ .

وكذلك **العوامل الاقتصادية** مثل : مستوى الانتاج القومي - مستوى الدخل القومي - الوعي الادخاري والاستثماري ... الخ .

والعوامل الاجتماعية مثل : الصراع أو المسالمة بين الطبقات - العلاقة بين اصحاب الأعمال والعمال وبين الملاك والفلاحين - اطلاق أو تحديد النسل ... الخ .

والعوامل التاريخية مثل : الاستعمار أو الاستقلال - العنصرية أو اللاعنصرية في الماضي - وجود وحدة جغرافية أو لقوية أو فكرية ... الخ بين الدولة والدول المجاورة ... الخ .

والعوامل الاخلاقية مثل : حب المغامرة أو حب السلامة - الطموح أو فقدانه - الغاية تبرر الوسيلة - تغليب المصلحة العامة أو الخاصة - تدخل العوامل الروحانية من عدمه .

ففى فجر القرن الماضي اعتقدت الأمم التى اقتبست الحياة البرلمانية انها بلغت ذروة الكمال فى نظم الحكم ، فمضت فيها قدما ، وجعلتها قبلة آمالها وغاية جهادها . واذا تم لها ماتريد منها اطمانت اليها ، واسلمت جفونها لرقاد طويل تحلم فيه بالحرية ، والاخاء ، والمساواة .

ولكن الصدمات المخيبة للآمال ، والهزات الاجتماعية ، والقلاقل السياسية المتوالية لم تدع الأمم البرلمانية تفرق طويلا فى هذا الحلم اللذيد ، ولا أن تتشبث الى الأبد بهذا الخيال الجميل اذ كشف لها القناع عن أكبر حقيقة مرة عرفتتها نظم الحكم الانسانى فى العصر الحديث ، وهى أن البرلمان لا يكفل وحده الحرية والاخاء والمساواة !

حقيقة ان البرلمان ، بين نظم الدولة الديمقراطية ، هو بمثابة الرأس من الجسد ، ولكن هل هناك رأس يعيش بلا جسد أو فى جسد ميت ؟ وجسد الدولة الديمقراطية ، من هذه الناحية ، هو أداتها الحكومية بلا مراء . يقول الدكتور العربى :

« كلنا يعلم أن انجلترا كانت مهد النظام البرلمانى الحديث ، ومنها انتقل الى فرنسا ، ثم انتشر فى معظم الدول الأوروبية . الا ان فرنسا عندما استوردت هذا النظام أقامته على أساس ادارى سقيم ، صاغته

لها الحكومات الاستبدادية الفابرة ، فكانت النتيجة اللازمة لذلك هي اضطراب نظامها البرلماني ، وتعاقب الثورات فيها ، وتوالى الدساتير ، واختلال حياتها الدستورية عهدا طويلا ، فقد تعاقب على فرنسا منذ ثورتها الكبرى اثنا عشر دستورا (١) . وكان هذا أيضا نصيب النظام البرلماني في أكثر الدول التي نقلته من فرنسا .

« وقد حار العلماء في تفسير هذه الظاهرة ، وبعضهم قال انها ترجع الى عدم استعداد الشعوب اللاتينية للحكم البرلماني بنسبة الشعوب الانجليزية ، ولكني أرى ان أدناهم الى الصواب العلامة Lowell ، أي ان علة هذه الظاهرة هي تركيز نظام برلماني صحيح على نظام اداري مختل . وهذا هو أيضا رأى العلامة الألماني Gneist أول الدعاء من كبار الفقهاء الى درس النظم الادارية ، فقد أوصله بحثه الدقيق في كافة النظم الانجليزية ، الدستورية والادارية ، الى الاعتقاد باستحالة فهم نظام الحكم البرلماني فيها دون الاحاطة بنظامها الاداري » (٢) .

وقد كان من جراء هذا الاكتشاف الدستوري الخطير ان توجهت مجاهر العلم صوب نظم الادارة فنشأ « علم الادارة » . وكان التنظيم العلمي الاداري سواء في الدول الفتية كاليابان ، وبولونيا ، ورومانيا ، وتشكولوفاكيا والدول العريقة كإنجلترا ، وفرنسا ، وألمانيا ، والولايات المتحدة ، وبنجيكيا ، وبخاصة بعد اذ تبين لها أن جميع الاضطرابات العنيفة التي انتابت الحكم البرلماني ، ودفعت بعض الأمم الى خنقه واستبدال النظام الدكتاتوري به ، انما كان مرجعها كلها ، لا الى جوهر الديمقراطية ، بل الى فساد الهيئة التنفيذية ، واختلال أساليب الاتصال والتعاون التي بينها وبين الهيئة التشريعية .

وقد اتجه التنظيم الاداري العلمي : أخيرا ، اتجاها عالميا ، فتضافرت جهود علماء وخبراء الدول المختلفة في هذا الشأن ، وقامت منشآت ومعاهد دولية لهذا الغرض . وقد كانت نواة هذا الاتجاه العالمي المؤتمر الدولي الأول للعلوم الادارية الذي عقد بمدينة بروكسل عام ١٩١٠ . وقد تالفت على اثر هذا المؤتمر لجنة دولية دائمة لتنظيم مؤتمرات دورية منتظمة برئاسة العلامة Cooreman . وقد كان مقررا أن يعقد

(١) كان هذا حتى تاريخ المقال ، أي سنة ١٩٣٤ ، توالت بسله دساتير ١٩٤٦ و ١٩٥٨

(٢) بحث الدكتور محمد عبد الله العربي « اصلاح الادارة الحكومية والادارية في

مصر » المنشور بمجلة القانون والاقتصاد : عدد مايو سنة ١٩٣٤ - ص ٥٠٢ .

المؤتمر الثاني في مدريد ، عاصمة اسبانيا ، عام ١٩١٥ غير أن الحرب العظمى السابقة حالت دون ذلك . وفي سنة ١٩٢٣ عقد المؤتمر الثاني في بروكسل أيضا . وفي سنة ١٩٢٧ عقد المؤتمر الثالث في باريس . وعقد المؤتمر الرابع في مدريد عام ١٩٣٠ ، وعقد المؤتمر الرابع في فيينا سنة ١٩٣٣ (١) ... الخ .

وكان المؤتمر الرابع قد قرر تحويل اللجنة الدولية ، الأنفة الذكر ، الى معهد دولي للعلوم الادارية ، ونظرا الى الجهودات القيمة والمعارنات المالية الكبيرة التي بذلتها الحكومة البلجيكية في هذا السبيل تقرر أن يكون مركز هذا المعهد مدينة بروكسل .

وقد اولت عصبة الأمم هذه الناحية نصيبا كبيرا من اهتمامها ، وأوقفت عليها بعض نشاطها . وكذلك هيئة الأمم المتحدة التي حلت محلها بعد انتهاء الحرب العالمية الثانية .

وقد حددت اللجنة الدولية ، في بدء تكوينها ، المقصود بكلمة «العلوم الادارية» فقالت : «انها مجموع المعلومات التي لها اتصال بتنظيم المصالح العمومية من حيث تكوين هيئاتها ، والأشخاص القائمين بإدارتها، وأساليب الادارة والتنظيم التي تكون اهدى ، من الوجهة العملية ، الى الفايات التي تنشدها هذه المصالح» .

وفي الحقيقة ان العلوم الادارية *Les sciences Administratives* عديدة المصادر ، جمة الموارد ، فهي تحيط بالنواحي الآتية :

(أولا) التفقه في القوانين بصفة عامة لأن المهمة الرئيسية للأداة الحكومية هي تنفيذ ارادة المشرع ، وبعث الحياة والمرونة الكافية في النصوص الجامدة التي يضعها حتى تحقق الضاية الأصلية منها . ومن أجل ذلك وجب أن تتشبع بروح القوانين فلا تهمل في تقصى حكمتها ولا تنفالى في تطبيقها .

(ثانيا) مدى اللوائح التي سنتها الهيئة التنفيذية بما تملكه من سلطة التشريع التكميلي أو التطبيقي لأنها بتوليها هذا النوع من التشريع تمارس اختصاصا عمليا على جانب كبير من الدقة والخطورة .

(١) اشتركت مصر رسميا في هذا المؤتمر ، وقلم مندوبها تقريراً نفيساً عن أبحاثه وقراراته الهامة .

(ثالثا) مجموعة المعارف الفنية العامة المتعلقة بجميع اقسام الاداة الحكومية واختصاصاتها كعلم المالية ، وعلم الاقتصاد ، وعلم الاجتماع ، وعلم الصحة العامة ، والفنون الجميلة الشعبية ، وعلم النفس .

رابعا - الظواهر والمبادئ الاجتماعية التى تعين للاداة الحكومية اتجاه سيرها . فالضرورات الاجتماعية التى خلقت هذه الاداة هى أيضا التى تحدد وظيفتها ، وتبين منطقتها . وسبب ذلك أنه مادام انشاؤها انما هو للمصلحة العامة ، والمصلحة العامة وحدها ، فانه يجب دائما أن يربط الاثنين بباط وثيق ، وأن يكون بينهما توازن دقيق .

خامسا - كنه العيوب الرئيسية التى تلحق بالاداة الحكومية فتتلف حيويتها ، أو تقضى على انتظامها ، أو تصرفها عن غاياتها ، وكيفية القضاء على هذه العيوب بما يكفل قيامها بوظائفها على أكمل وجه نوعا ، وأقصده نفقة ، وأسرعه زمنا .

سادسا - طريقة توزيع الوظيفة الادارية توزيعا منطقيا ومنتمجا ، يحافظ على الدورة الحيوية فى جميع شرايين الجسم الاجتماعى وينشطها حتى تسير حياة أفراد الأمة سيرا هادئا طبيعيا ، لا تكلف فيه ، ولا اهمال ، ولا ارهاق .

سابعا - فن معاملة المواطنين والمستوطنين ، ومعاونتهم على ممارسة حقوقهم وتأدية واجباتهم دون افراط ولا تفريط ، ودون استخدام العنف معهم أو حتى خدش شعورهم ، ومعرفة مقدار استعداد كل منهم لاطاعة القوانين ، وتقدير عقليته وظروفه ، وما الى ذلك كله .

ثامنا - ماهى الشروط الواجب توافرها فيمن تختارهم الدولة للقيام بمعبء هذه المهام الخطيرة ؟ وماهى الضمانات التى يحاطون وتحاط أعمالهم بها توصلا للغايات المرجوة من قيادة الاداة الحكومية ؟

ولما كانت المصلحة العامة هى الغاية والاداة الحكومية هى الوسيلة إليها فصفوة القول فى وجوب احاطة العلوم الادارية بهذه النواحي المخلفة جميعها انه الحذر أن يضحى بالغاية على مذهب الوسيلة أو تهلك هذه دون بلوغها .

وعلى اثر تقدم العلوم الادارية ، وعقد أولى المؤتمرات الدولية الخاصة بها ، رفع نقاب الغفلة عن بصائر كثير من الدول ، فاستيقظت

من سبائها العميق ، وتنبهت تنبها قويا حارا الى ان ارقى الدساتير
واطيب التشريعات طرا تبقى حبرا على ورق اذا كانت الاداة الحكومية
القائمة على تطبيقها غير مشربة بروحها ، او غير قادرة على فهم كنهها
ومسايرة أغراضها . بل قد تنعكس آثارها . فكم من عدل رحيم اعوج في
يد مؤتية فاستحال ظلما صارخا ، وكم من حق او واجب انطمت
معامله فصار شرا ونكالا على صاحبه !

وقد كانت الولايات المتحدة أسبق الدول ، في العصر الحديث ، الى
اصلاح «جهازها» الحكومي برمته ، اذ أنشأت لهذا الغرض في سنة ١٩١٠ ،
وبناء على طلب الرئيس Taft لجنة سميت « لجنة الاقتصاد والكفاءة
Commission upon economy and efficiency » ، وفى سنة ١٩١٢
طلب الرئيس الموافقة على جعل هذه اللجنة دائمة ، وقال فى مذكرته
التي قدمها بهذا الشأن «ان الاعمال التي تتولاها الحكومة يتسع نطاقها
يوما بعد يوم ، والى الآن لم تقم دولة من الدول بتحقيق كامل للوصول
الى الوسائل المؤدية الى ضمان انجازها مع الحد الأعلى من السرعة ،
والاقتصاد . والاجادة . واني لمقتنع بأننا لن نصل الا الى نتائج جزئية
اذا قمنا فى فترات متقطعة متباعدة بعمل تحقيق عن مساوئ هيئات
ادارية معينة . وهذه النتائج مع كونها جزئية فانها لا بد ان تكون مؤقنة
لعدم امتداد البحث الى مايرتبط بها من أعمال الهيئات الأخرى . وان
معضلة الحصول على اداة حكومية صالحة ليست من المسائل التي تعالج
دفعه واحدة ، بل هى مستمرة الوجود ، دائمة التجدد (١) » .

ولم تكد تضع الحرب العالمية الاولى اوزارها حتى وجهت انجلترا
«نايتها الى هذه الناحية فشكلت سنة ١٩١٩ لجنة من كبار العلماء
ورجال القانون والادارة سميت « لجنة الاداة الحكومية
Machinery of government committee » ، وعهد اليها بفحص
« الآلة » الحكومية كلها .

كما شكلت لجانا أخرى لبحث « الخدمة المدنية » نخص بالذكر منها
« اللجنة جلاستون » سنة ١٩١٩ ، ولجنة هوايتلى سنة ١٩١٩ ، ولجنة
توملين سنة ١٩٢٩ (٢) .

(١) بحث « اصلاح الاداة الحكومية والادارية فى مصر » . المصدر السابق .

(٢) كانت انجلترا أولى الدول فى الاهتمام بالخدمة المدنية خاصة اذ انها شكلت

عام ١٨٥٣ لجنة تريفلين - نورث كوت التي كان من نتيجتها صدور مرسوم =

وقد حذت حذو انجلترا أمم أخرى كثيرة كالدولة البولندية التي شكلت لجانا نموذجية في السنوات ١٩٢٣ و ١٩٢٥ و ١٩٢٩ لوضع قواعد جديدة لنظامها الإداري . وقد ألحقت اللجنة الأخيرة برئاسة مجلس الوزراء .

وفرنسا ، تلك الدولة التي كانت مهددة دائما بتقلبات سياسية عنيفة ، لم تفعل اصلاح بنيانها الإداري ، وقد كان أهم ماتم فيها ، بهذا الصدد ، على يد بوانكاريه سنة ١٩٢٦ . وهماو علامتها **Henry Chardon** المستشار بمجلس الدولة ، يهيب بمواطنيه قائلا : «ان البرلمان ليس الا نصف الديمقراطية ، بل قد لا يكون نصفها الأهم ، اذ ان الديمقراطية تقوم على عضوين رئيسيين أولهما أداة سياسية ، قائمة على الأكثرية العديدة ، مشرفة على جميع شئون الدولة العليا ، ومتغبرة بحسب نتائج الانتخاب . وثانيهما أداة إدارية ، قائمة على حسن الاختيار ، ودائمة لضبط النظام ، وتسيير الحياة اليومية ، ومساعدة الأمة على التقدم» .

وهناك فريق من الناس يظنون ان الديمقراطية السياسية يمكن اقامتها في أي بلد من البلاد عن طريق اصدار دستور ، واقامة برلمان ، وانتخاب رئيس للجمهورية وسلسلة من المجالس المحلية . وهذا رأى موغل في الخطأ كما أثبتت تجارب نحو مائة دولة خلال القرن الأخير . ولعل الدول التي عنيت بنقل أرقى نماذج الدساتير الديمقراطية بأمانة ودقة هي أقل الدول حظا من الديمقراطية الحقة .

ذلك ان الدستور والانتخاب هما وسيلة وأداة ، بينما الديمقراطية هي أعماق من هذا بكثير . فهي تتصل بالمراث السياسي والحضاري الذي يعتمد على الايمان بقيمة الفرد ، وتعود الشعب على حكم نفسه وضبط أعضابه في الأزمات ، والأحاساس العام القوي بالصالح العام والواجبات التقليدية واقامة نظام اقتصادي واجتماعي يدعم هذه القيم ويحرسها ويجعلها تسرى في شرايين كل الأجهزة الإدارية والشعبية (١) .

ونورد فيما يلي المسائل الرئيسية في الإدارة الحديثة :

= ٢١ مايو سنة ١٨٥٥ بتأليف « لجنة الخدمة المدنية » لاختيار موظفي الحكومة على أساس التفوق في الاختبارات التي كانت تقامها ، بمرسوم ٤ يوليو سنة ١٨٧٠ الذي يعتبر ان وقتنا هذا دستور الخدمة المدنية في بريطانيا . وقد تلت لجنة تريفلينان - بورت كورت لجان عديدة مماثلة يكمل بعضها بعضا .

(١) تقرير المستر لوثي جيوليك السالف الاشارة اليه .

اولا - الميزانية والتخطيط

لقد نشأت هاتان العمليتان : الميزانية والتخطيط في عصرين تاريخيين مختلفين .

وقد عرفت الميزانية قبل أن يعرف التخطيط . وكان ذلك استجابة لمقتضيات الضرورة البحثية . وألحقت ادارة الميزانية بوزارة الخزانة (المالية سابقا) لأنها الوزارة المختصة بشئون المال والحسابات والضرائب . . وسرعان ما أصبح وزير المال صاحب أقوى نفوذ في الجهاز التنفيذي كله لأن الميزانية أصبحت الاداة الكبرى لتقرير السياسة العامة وللرقابة الادارية والمالية في البلاد .

اما التخطيط القومي فقد ظهر كعملية مستقلة بعد ظهور نظام الميزانية بزمان طويل . ولم يكتمل نموها حتى الآن في معظم الحكومات المتقدمة بما فيها حكومة الولايات المتحدة ، وحكومة بريطانيا (١) .

ولم يعترف بالحاجة الى التخطيط القومي في جميع الدول الا منذ سنوات الأزمة المالية التي حلت بالعالم عام ١٩٢٩ رغم أن التخطيط القومي كان بطبيعة الحال عنصرا هاما خلال الحرب العالمية الأولى ، كما كانت له أهمية قصوى في حركة إعادة التعمير الضخمة بعد الحرب العالمية الثانية في كل من فرنسا وألمانيا .

وثمة عنصر آخر كانت له أهمية في هذا الصدد هو التقدم الذي أحرزه علم الاقتصاد وعلم الإحصاء وعلم النفس وعلم الاجتماع . وإلى العلمين الأولين (الاقتصاد والإحصاء) يرجع الفضل في ابتكار أدوات جديدة للتحليل ، وظهور نظريات جديدة كانت بمثابة الأساس الفكري للتخطيط القومي . وقبل ظهور تلك الأدوات والنظريات كان علماء الاقتصاد يعنون بالأرقام الصماء وحدها دون أى شيء آخر ، وكان رجال السياسة يعنون فقط بالبرامج النظرية التي لا توجد الا في خيالهم . أى كانت الهوة واسعة بين الفريقين .

يقول المستر لوثر جيوليوك في تقريره :

«اننا نجد حتى الآن أن الكثيرين ممن يتحدثون عن (التخطيط القومي) يعوزهم التقدير الكامل لما تتضمنه هذه العبارة من معان . فهم يحسبون أن الحطة (كتاب) محشو بالأحصائيات والخرائط والقوائم

(١) تقرير لوثر جيوليوك . صفحة ٢٩ وما بعدها .

الطويلة من الآمال والمشروعات التي أعدها أشخاص اذكاء ... لكنهم من الحاليين غير المتربين في الحياة العملية .

« حقيقة الخطة القومية في دولة اشتراكية أنها برنامج للعمل رسم على أساس منطقي متفق عليه رسميا ، ويشمل كل الخدمات الاجتماعية ، والمشاريع الاقتصادية التي تقوم بها الحكومة والقطاع العام ، وبين حدود التصرف التي يمارسها أولئك الذين يعملون في القطاع الخاص على أن يكون هذا البرنامج لهمة معينة (عام أو أكثر) وبحيث يتجه كله إلى تحقيق أهداف محددة تتعلق بالدخل القومي ، والمخزونات الفردية ، والاستثمارات ، وتوزيع الدخل ، والصالح العام .

» لهذا كله كانت الخطة أكثر من كتاب ، وأجل من أن تكون تعاريف في الحساب . إنها ثمرة التفكير الشاق والتحليل الدقيق المعتمد على علاقة السببية الحتمية بين حقائق الحياة المعقدة المتداخلة التي يعتمد بعضها على البعض الآخر . إنها تحديد الواجبات والمسؤوليات . إنها مقياس الجهود والتضحيات التي بذلت وتبذل ، والتقدم الذي تنشده الأمة (١) .

ومن حسن حظ مصر أن هذا المفهوم للخطة القومية وارد بشكل محدد في الميثاق الذي أعلنه الرئيس الراحل جمال عبد الناصر في ٢١ مايو سنة ١٩٦٢ .

بل إن الميثاق لا يقف عند حد الاعتراف بأهمية الخطة ، بل يتجاوز ذلك فيجعل التخطيط أحد دعائم ثلاث يقوم عليها الحل الاشتراكي الحتمي ، ويذكر أمورا يجب أن تكون نصب أعين اللجنة المركزية لتنظيم الأداة الحكومية وهي تنفيذ مبدأ التخطيط . وهذه الأمور هي :

١ - أن التخطيط الاشتراكي الكفء هو الطريقة الوحيدة التي تضمن استخدام كل الموارد القومية المادية والطبيعية والبشرية بطريقة عملية وعلمية وإنسانية لكي تحقق الخير لمجموع الشعب .

جاء في الميثاق في هذا الصدد « إن التخطيط ينبغي أن يكون عملية خلق علمي منظم فهو ليس مجرد عملية حساب الممكن لكنه عملية تحقيق الأمل .

»ومن ثم فإن التخطيط في مجتمعنا مطالب بأن يجد حلا للمعادلة

(١) صفحة ٢٩ وما بعدها .

الصعبة التي يكمن في حلها نجاح العمل الوطنى ماديا وانسانيا» وان الضمان لذلك في «حسن توزيع الخدمات الاساسية باستمرار ، ورفع مستوى مايقدم منها ، ومد هذه الخدمات الى المناطق التي افترسها الاهمال والمعجز نتيجة لطول الحرمان الذي فرضته اناثية الطبقات المتحكمة المستعملة على الشعب» .

٢ - « وهذه المعادلة الصعبة تتطلب ايجاد تنظيم ذى كفاية عالية ، وقدره تستطيع تعبئة القوى المنتجة ، ورفع كفايتها ماديا وفكريا ، وربطها بعملية الانتاج » وهذا التنظيم لابد أن يعتمد على مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ» .

٣ - «ان الجزء الاكبر من الخطة نتيجة لذلك كله يجب أن تقع على القطاع العام الذي يملكه الشعب بمجموعه . ومع ذلك فالقطاع الخاص له دور فعال في خطة التنمية» .

٤ - «ان العمل الوطنى على اساس الخطة لابد أن يكون محددا امام اجهزة الانتاج على جميع مستوياتها» .

٥ - «ان مسئولية كل فرد في هذا العمل يجب أن تكون واضحة امامه حتى يستطيع أن يعرف في أى وقت من الاوقات مكانه في العمل الوطنى» .

٦ - «ان ذلك يقتضى ربط الانتاج كما ونوعا بحدود زمنية تلتزم بها القوى المنتجة» .

«والامر كذلك في برامج الخدمات» .

ولقد انقلب الوضع في ظل النظام الاشتراكى بالنسبة للميزانية والخطة .

فبعد ان كانت الخطة في النظام الرأسمالى تخضع للميزانية أصبحت الميزانية في النظام الاشتراكى هي التي تخضع للخطة .

ففى النظام الرأسمالى ، تعتبر الميزانية هي الاداة الرئيسية للتخطيط الحكومى ، وتحديد البرامج ، وتفويض السلطة ، والتوجيه ، والتنسيق ، والرقابة ، والتفتيش .

كذلك فان الميزانية وارتباطاتها كانت تعتبر من الوسائل الرئيسية

التي تمكن السلطة التشريعية من رقابة السلطة التنفيذية ، وتضع أسسا لتحديد المسؤولية وتقرير السياسات العامة .

وفضلا على ذلك فإن الميزانية ، والتوصيات الواردة بها كانت لتحديد عمل الأجهزة التنفيذية فحسب ، بل كانت تحدد السياسة الضريبية وسياسة الاستثمارات الحكومية ، ومعدلات التعريف الجمركية وسياسة الحكومة فيما يتعلق بالعجز والتضخم .

أما في النظام الاشتراكي فيتغير الموقف تغيرا جديرا حاسما بمجرد أن تتجه الدولة على نطاق واسع إلى تلك وإدارة جزء كبير من الاقتصاد القومي . وعندئذ لتتغير الميزانية هي الأداة الحكومية الرئيسية للتخطيط الشامل بل تنتقل هذه الوظيفة الخطيرة إلى جهاز التخطيط وخططة الطويلة والقصرة الأجل .

وثمة عنصر في هذا التغير له دلالة كبرى . ففي الدول الرأسمالية ، على مايسودها من نظام الاقتصاد الحر ، أن ميزانية الدولة تشمل التأثير المباشر للدولة على الاقتصاد . أما في الدول الاشتراكية ، حيث الاقتصاد الموجه ، فلا يكون للميزانية هذا التأثير وإنما هو للخطة . وهكذا يتأكد أن الخطة — لا الميزانية — هي الأداة الهامة لرسم سياسة الدولة من الناحيتين : الاقتصادية والاجتماعية .

وهذا التغير في الوضع والوظيفة يتطلب إجراء تغييرات مشابهة في الجهاز الإداري :

الأول — يجب أن تخضع إدارة الميزانية للسياسة المبينة في الخطة .

الثاني — يجب أن تصبح إدارة الميزانية أداة رقابة وتنسيق تولى أعظم اهتمامها للكفاية والاقتصاد داخل نطاق السياسة العامة المبينة في الخطة .

الثالث — يجب أن تستحدث أداة التخطيط أساليب فنية جديدة للأوامر والتكليفات والرقابة . فلا يكفي أن يقرأ رئيس إحدى الوحدات أو الهيئات الخطة القومية المنشورة ، بل لابد أن يعرف تماما ماتمنيه الخطة خاصة بالجهة التي يتولى إدارتها فيعرف مسؤولياته ، والوارد الموضوعة تحت تصرفه ، ومقدار الانتاج المتوقع منه ، والزم الذي يحاسب عليه من ضميره أولا ثم من رؤسائه ومن المجتمع بأسره بعد ذلك .

الرابع - لا تكون احكام الخطة مجرد اساس للميزانية والرقابة على المصروفات فحسب بل تكون ايضا اساسا للرقابة على كل الأعمال الحكومية .

وجاء بتقرير المستر لوثر جيوليك - على ضوء ماسلف من المفاهيم والمبادئ التى تضمنها الميثاق وقررها علماء الادارة - ان النظام الحالى للخطة فى مصر بعيد عن الصلاحية اذ يبدو انه مصاب بخمسة عيوب اساسية هى :

اولها - ان الخطة القومية لم تصبح حتى الآن جزءا من البناء العضوى للحكومة والادارة ، فقد ظل التخطيط الى وقت قريب جدا يعتبر حلية ليس لوجودها وظيفة حقة . ولقد آن الألوان لتغلغل فلسفة الخطة وأجراءاتها فى شرايين الاجهزة الحكومية لتجرى فيها مجرى الدماء .

الثانى - ان هذا المفهوم الجديد من شأنه أن يغير وظيفة القيادة العليا ومسئولياتها من وجوه كثيرة منها :

(١) يجب الاعتراف منذ الآن بان اعداد الخطة هو أهم عمل للقيادة العليا فى الميادين السياسية والاقتصادية والاجتماعية .

(ب) يجب توسيع نطاق الشورى بحيث تصبح جزءا من البناء الحكومى على نحو واقعى تفهمه كل المستويات الادارية .

(ج) بعد اقرار الخطة تلتزم بها القيادة العليا وتطلب من جميع الجهات الأخرى ان تحلو حلوها مالم يقتضى أمن ضرورى تعديلها .

الثالث - ان التخطيط الآن عملية مركزية بحتة تجرى فى برج عاجى ، ولكن يجب على التخطيط مستقبلا أن يستفيد بخير ما يوجد به كل العقول فى داخل الحكومة أو القطاع العام أو القطاع الخاص .

الرابع - قليل من الموظفين والمتقنين يعرفون معنى الخطة ويهتمون بأحكامها . ولهذا يجب أن تفسر الخطة وتشرح لجميع العاملين فى الحكومة والقطاع العام والقطاع الخاص ، وللجمهور عموما بطريقة ملموسة يسيرة الفهم حتى يتعاون الشعب كله فى تنفيذها كجيش واحد زاحف فى خط القتال .

الخامس - لم يوضع حتى الآن نظام لترجمة الخطة الى اوامر
تحدد مسئولية الهيئات المنفذة لها (١) .

والعجيب ان لدى مصر - كما يقول التقرير - جهازا ونظاما
للتخطيط من الطراز الاول . فالرئيس نفسه على قمة هذا الجهاز
والنظام . ويوجد وزير للتخطيط تعاونه هيئة فنية ذات كفاءة عالية
ولجنة للتخطيط القومى على مستوى الوزراء . وفى كل وزارة قسم
للتخطيط . ولزيادة كفاءة العاملين بهذه الاقسام انشئ معهد التخطيط
القومى . وفى هذا المعهد هيئة فنية متفرغة ، ومحاضرون متفرغون ،
كما يعمل فيه بعض افاض الخبراء العالميين بصفة مستشارين . وعلى
الصعيد المحلى صار لكثير من المحافظات الآن وحدات تخطيط .
والشركات والمؤسسات الكبرى لها عادة مثل هذه الوحدات .

ان السبب الرئيسى للحالة المؤسفة الراهنة - كما جاء بالتقرير -
لا يرجع الى جهاز التخطيط ذاته بل الى النظام الادارى والاجراءات
والعادات الادارية ، والى انعدام القوة والفلسفة الدافعة لهذا النظام (٢) .

وقد اوضح التقرير بجلء وحزم الامور الآتية كعلاج حتمى :

١ - يجب ألا تتبع أعمال التخطيط أو هيئة التخطيط جهة غير
القيادة العليا . فالتخطيط يجب أن يظل فى قمة السلطة المركزية .

٢ - يجب الاعتراف بأن التخطيط هو نقطة التقاء السياسة
بالاقتصاد بالخدمات الاجتماعية بالادارة الحكومية بمؤسسات القطاع
العام والخاص من صناعية وتجارية .

٣ - يجب على القيادة السياسية ألا تترك الباب مفتوحا للاعبين
التي يرتكبها الصغار باسم السياسة ، أو للاعتبارات الشخصية التي
تتسلل من الباب الخلفى . ويجب ان يكون فى البناء التنظيمى وفى القوانين
واللوائح ما يحول دون ذلك ، ويوضح حدود المسئولية السياسية .

٤ - بذل اقصى الجهود لتحقيق كبار المسئولين ومعاونيهم والجمهور
كله بمصل التخطيط بحيث يجرى فى دماهم .

٥ - ينبغي ترجمة قرارات الحطة الى اوامر تنفيذية واضحة ،

(١) صفحة ٣٣ .

(٢) صفحة ٣٦ .

سهلة التنفيذ تكون لها صفة الالتزام بالاسترشاد بما فعلته روسيا والسويد ويوغسلافيا في هذا السبيل (١) .

والآن يجب ان نعرف بالضبط : ماهو التخطيط ؟

التخطيط عنصر أساسى من عناصر الإدارة . وله أولوية على جميع العناصر الأخرى ، اذ لا يمكن تنفيذ أعمال على خير وجه دون تخطيط لها .
فالتخطيط مرحلة التفكير التى تسبق تنفيذ أى عمل ، والتى تنتهى باتخاذ القرارات المتعلقة :

١ - بما يجب عمله .

٢ - وكيف يتم ؟

٣ - ومتى يتم ؟

فالتخطيط بهذا المفهوم العلمى هو سلسلة من القرارات التى تتعلق بالمستقبل على ضوء الماضى والحاضر .

« يقول فايول : «ان التخطيط يشمل التنبؤ بما سيكون عليه المستقبل مع الاستعداد له » (٢) .

ويمكن تقسيم التخطيط الى العناصر الخمسة التالية :

اولا - تحديد الاهداف المطلوب الوصول اليها

لا يمكن تصور أى جهد جماعى منتج بدون اهداف . فالاهداف هى نقطة الانطلاق لانها تحدد الاتجاه العام ، والا كان الجهد ضائعا .
والاهداف تتعلق بالامكانيات الوحودة حاليا ، والامال المراد تحقيقها فى المستقبل . وهذه الامال ليست رغبات اعتباطية وانما مدروسة ، دراسة علمية لا اثر للعوطف فيها » .

والاهداف اما ن تكون لآمد طويل (من ٥ - ٥٠ سنة) أو لآمد متوسط (من ٢ - ٥) أو لآمد قصير (من ١ - ٢) .

وتكون الاهداف :

١ - على مستوى المشروع كله ، وتسمى اهدافا عليا .

(١) مجلة ٢٨

Fayol : Industrial and General Management, p. 43.

(٢)

٢ - على مستوى جزء معين أو أجزاء معينة من المشروع وتسمى أهدافاً فرعية .

وفوائد تحديد الأهداف :

١ - تحديد الاتجاه العام للمجهودات الجماعية .

٢ - تسهيل التنسيق بين مجهودات الأفراد حتى يتحقق التعاون الكامل .

٣ - وضع خطة متكاملة متناسقة .

٤ - وضع مقياس للرقابة .

٥ - تعتبر الأهداف بمثابة دافع لكل فرد في المجموعة للقيام بعمله ، ولربطه بعمل الآخرين .

ويشترط في الأهداف :

١ - أن تكون واضحة وصريحة ومفهومة لدى جميع أفراد الهيئة المشرفة على التخطيط .

٢ - أن تكون عملية ويمكن الوصول إليها لا مجرد أحلام على الورق أو في الأذهان .

٣ - أن تكون مرتبطة - بقدر الإمكان - بالأهداف الشخصية للأفراد القائمين بالجهد الجماعي .

٤ - ألا تتعارض مع القيم الأخلاقية والقومية والقانونية السائدة .

٥ - ألا تتركز على أهداف مادية بحتة ، وتنكر الأهداف الاجتماعية .

٦ - ألا تكون متعارضة إذ لا تتفق في كثير من الأحيان مصلحة المنتجين والمستهلكين ، والعمال وأصحاب الأعمال ، والأهداف المادية والأهداف الاجتماعية .. الخ .

وغالباً ما تتعارض الأهداف القصيرة الأجل مع الأهداف طويلة الأجل .

وغير ذلك من أنواع التعارض .

ومهمة القائمين بالتخطيط هي تحقيق التوازن بين هذه الاتجاهات المتعارضة .

ثانيا - السياسات

السياسات هي الوسائل التي تتبع للوصول الى الاهداف .

يقول دافيز :

« ان السياسة هي تعبير - صريح أو ضمني - عن تلك المجموعة من المبادئ والقواعد التي وضعت كتوجيه وضبط للفكر والعمل التنظيمي » (١) .

ويقول كونتز :

« ان السياسة عبارة عن مفاهيم او جمل عامة ترشد وتقيّد تفكير المروسين في المشروع » (٢) .

ويقول كيلي :

« السياسة مجموعة من القواعد الموضوعة على مستوى عال من السلطة لتوجه القرارات التي تتخذ على مستوى أقل » (٣) .

وفوائد السياسات :

- ١ - تخلص الرؤساء من اتخاذ قرارات جديدة في المشاكل المتشابهة .
- ٢ - تجيب على أسئلة المروسين دون ارهاق الرؤساء بالأسئلة .
- ٣ - تقلل من الشك والتردد .
- ٤ - تحقق التنسيق بين نشاطات مختلف الافراد المطلوب لتحقيق الاهداف .
- ٥ - تعتبر وسيلة من وسائل الرقابة .

ثالثا - الاجراءات

رابعا ان السياسات ترشد الرؤساء والمروسين في تنفيذهم للأعمال فهي تحدد لهم مايجب أو ما لا يجوز عمله ، ولكنها لا تذكر الخطوات

Davis : Fundamentals of Top Management, p. 6.

(١)

Koontz : Principles of Management, p. 433.

(٢)

Kelly and Lazer : Managerial Marketing, p. 375.

(٣)

التفصيلية للطريقة التي يتم بها التنفيذ . وهذا ما تقوم به الإجراءات .
يقول المدرسون :

« الإجراءات هي طريقة مرسومة سلفا عن كيفية تنفيذ الأعمال » (١) .
ويقول دافيز :

« الإجراءات هي العلاقة بين وظائف متكاملة تقررت كأساس لتنفيذ
مشروع معين » (٢) .

وهو يشرح الوظائف المتكاملة بأنها التي يجب أن تؤدي في وقت
واحد أو في حلقات متتابعة في شكل محدد ، والتي من شأنها أن تسهل
الحصول تدريجيا على أهداف المشروع .
ويقول كونتز :

« الإجراءات تشمل مجموعة مختارة من خطوات العمل التي تطبق
في الأعمال المستقبلية » . إنها تفصل بشكل محدد الطريقة التي يتم بها تنفيذ
أي نشاط .

ولنضرب مثلا للإجراءات في حالة معية كرد تأمين الكهرباء مثلا :

- ١ - يقوم المشترك بتقديم طلب رد التأمين الى الموظف المختص .
 - ٢ - يقوم هذا الموظف بكتابة مستند الصرف .
 - ٣ - يحول الطلب على المراجع .
 - ٤ - يقوم المراجع بمراجعة مستند الصرف للتأكد من صحة العملية .
 - ٥ - يرسل طلب الصرف بعد مراجعته الى الخزينة .
 - ٦ - يقوم الصراف بصرف المبلغ للعميل .
- وللإجراءات فوائد :

- ١ - يقصد بها تحديد الخطوات التفصيلية التي يجب اتباعها في تنفيذ
عملية معينة لتجنب الفوضى والتلاعب والعبث بمصالح الجمهور .
- ٢ - تساهم في التقليل من الجهود الذهني والعصبى للموظفين .

Alderson : Marketting Behavior and Executive Action, p. 444. (١)

Davis : The Fundamentals of Top Management, p. 744. (٢)

- ٣ - تعمل على احداث تماثل في أعمال وافكار الموظفين .
- ٤ - تعتبر وسيلة من وسائل الرقابة .
- وعيوبها هي :
- ١ - تؤدي الى تعقيد المسائل اذا اسيء استخدامها .
- ٢ - تعطل مصالح الجمهور .
- ٣ - تصبح عبئا على الجهة المختصة بدلا من أن تحقق الكفاية .
- ٤ - تؤدي عند تكرارها الى ما يسمى (الروتين) الذي يشل الادارة ويصبح مرضا اجتماعيا خطيرا ينهش في لحمها .
- ٥ - تعمل على تعدد التوقعات وتضخم الأوراق بدون مبرر أو فائدة.
- وللغضاء على هذه العيوب وتبسيط الاجراءات لابد من عدة مراحل :
- ١ - دراسة توزيع العمل .
- ٢ - دراسة تسلسل العمل .
- ٣ - دراسة كمية العمل .

رأبعا : وضع البرامج الزمنية

ولما كان الزمن في الادارة له قيمة كبرى فكل زمن ضائع هو خسارة لا تعوض ، وكل زمن مستفاد به هو فائدة عظيمة ، لذلك يتوقف نجاح الجهة الادارية - أو فشلها - على طريقة الاستفادة بالزمن .

والبرنامج الزمني عبارة عن كشف يوضح العمليات المطلوب تنفيذها في خلال مواعيد محددة حدا أدنى وحدا أقصى لايجوز تجاوزها بحال .

وبهذه الوسيلة يمكن ربط العمليات المختلفة بالاهداف المحددة .

والكشف الزمني هو في الحقيقة نتيجة سياسات وضعت واجراءات اتخذت .

والبرامج الزمنية قد تكون على مستوى المشروع كله ، أو اقسامه .

وتعتبر البرامج الزمنية مظهرا من مظاهر التفكير العلمي الذي يسبق التنفيذ .

وكلما كان التفكير منطقيا وواضحا ومبتكرا كان احتمال النجاح كبيرا . والعكس صحيح .

والخطوات الواجب اتباعها في هذه البرامج هي :

١ - تقسيم العمليات المطلوب اتمامها الى عمليات رئيسية ، وتقسيم هذه الى فرعية وهكذا . وكلما وصل التقسيم الى الفروع الصغيرة أدى ذلك الى تحسين التخطيط حيث يعطى الاهتمام المناسب لكل عملية .

٢ - ملاحظة التسلسل الزمني لكل عملية حسب ترتيبها .

٣ - اتخاذ القرارات الملائمة لتنفيذ كل العمليات واستخدام العناصر المادية والبشرية الواجب استخدامها .

٤ - تحديد وقت الابتداء ووقت الانتهاء مع ربط العمليات ببعضها .

٥ - تحديد المسئولين عن خطوات التنفيذ تحديدا واضحا للأشخاص والخطوات معا .

٦ - خلق الحافز الشخصي لدى القائمين بالعمل فالعنصر النفسى لا يقل عن العناصر المادية .

خامسا - تحديد العناصر كما ونوعا

التنبؤ هو وضع افتراضات عما ستكون عليه الأحوال في المستقبل .

ولا يمكن وضع خطة دون وضع افتراضات عن المستقبل .
فالتخطيط فى الواقع ليس الا التنبؤ بالمستقبل ، والاستعداد له .

ويقصد بالتنبؤ :

١ - تحديد الأهداف المطلوب تحقيقها .

٢ - تحديد العناصر الواجب استخدامها : مادية (أموال - عدد - آلات - مواد) أو بشرية (موظفين - عمال) .

يقول هنرى فايول ان التنبؤ هو بمثابة الحجر الأساسى فى الإدارة .

وكلما كانت الافتراضات منطقية كان التخطيط سليما . والعكس بالعكس . ويحكم عليها غالبا بمطابقتها للمستقبل نفسه أو عدم مطابقتها .

وهذا هو المعيار الوحيد اذا سارت الأمور فى مجراها العادى . أما اذا تدخلت فى مسيرها حوادث غير عادية فلا ينتظر بالطبع أن تتحقق الافتراضات كلها .

وفىما بلى قائمة بمختلف أنواع التنبؤات الإجمالية الواجب عملها، للوصول الى التخطيط السليم .

١ - تنبؤات بمستوى النشاط الاقتصادى واتجاهاته (ازدهار - رواج - ثبات - هبوط - تدهور) .

٢ - تنبؤات الدخل القومى للاتفاق (الدخل القومى هو مجموع دخول الأفراد) .

٣ - تنبؤات عن السكان (معدلات الزيادة أو النقصان) .

٤ - تنبؤات عن الأسعار (معدلات الارتفاع والانخفاض) .

٥ - تنبؤات عن القوى العاملة (فنية وغير فنية) .

٦ - تنبؤات عن الاتجاهات الصناعية العالمية .

٧ - التنبؤات التكنولوجية (الفنية) واتجاهاتها .

٨ - الاتجاهات السياسية وتأثيرها .

٩ - الاتجاهات الفكرية .

١٠ - مستويات المعيشة .

١١ - مدى توافر المواد الخام .

١٢ - امكانيات الحصول على رأس المال وشروطه .

١٣ - الاستهلاك القومى .

١٤ - الإنفاق الحكومى .

١٥ - أنواع الائتمان التى يمكن الحصول عليها ومداها .

١٦ - الاستثمارات الجديدة .

١٧ - الإنتاج .

ومن مجموع هذه التنبؤات يمكن معرفة الاتجاه العام للنشاط الاقتصادى :

١ - هل هو اتجاه مستقر ؟

٢ - هل هو اتجاه صاعد ؟

- ٣ - هل هو اتجاه هابط ؟
 - ٤ - ماهى التقلبات المنتظرة والمحتملة ؟
وللتخطيط فوائد جمة :
 - ١ - يظهر الاهداف بوضوح حتى يستطيع كل فرد من المجموعة (الفريق) أن يحدد مسؤولياته ، ويعرف مكانه من الخطة .
 - ٢ - يبين مقدما الطريق الذى يسلكه كل فرد .
 - ٣ - يبين مقدما العناصر المادية والبشرية الواجب استخدامها .
 - ٤ - معرفة الوقت اللازم لتنفيذ كل جزء من العمل .
 - ٥ - معرفة المشاكل المتوقعة حدوثها .
 - ٦ - امكان قيام الرقابة .
 - ٧ - يزيد الكفاية والفاعلية الادارية .
- ولكى يحقق التخطيط هذه المزايا ، التى تفوق عيوبه ، يجب - كما يقول فايول - مراعاة ما يلى :
- ١ - الوحدة .
 - ٢ - الاستمرار .
 - ٣ - المرونة .
 - ٤ - الدقة .
- ويرجع فشل التخطيط الى الأسباب الآتية :
- ١ - الفشل فى التنبؤ بردود أفعال الأفراد سسواء كانوا مستهلكين أو منتجين أو موظفين أو عمال أو مستثمرين .
 - ٢ - الاستعانة بخبراء من خارج المشروع ولا يعرفون كل ظروفه .
 - ٣ - الاعتماد الزائد على البحوث النظرية فى سبيل الوصول الى الحقائق العلمية يأتى نتيجة عكسية لأن الحصول على الحقائق عمليات لا تنتهى .
 - ٤ - النظر الى الامور نظرة ضيقة مفككة فالتخطيط عملية واسعة مترابطة .

- ٥ - استخدام الأرقام والاحصائيات دون معرفة مدلولاتها الحقيقية .
فالارقام غالبا ماتكون مضللة .
- ٦ - عدم وجود وحدة فكرية بين القائمين بالتخطيط . فرجل المال ينظر الى المشاكل والمشايخ من الناحية المالية ، والمهندس ينظر اليها من الزاوية الهندسية ، والسياسي ينظر اليها من الناحية الجماهيرية ... الخ .
- ٧ - توقع الحصول على نتائج سريعة من التخطيط .
- ٨ - محاولة وضع خطة طويلة المدى مثالية ١٠٠٪ حيث لايمكن وضع خطة صحيحة ١٠٠٪ لعدم امكانية الحصول على كل المعلومات الضرورية .
- ٩ - الاعتقاد بان كل شخص له القدرة على التخطيط فالتخطيط يتطلب كفاءات ومهارات وقدرات وخبرات خاصة بل نادرة .
- ١٠ - تعدد الاجتماعات واللجان بدون مبرر .
- ١١ - عدم انسجام اجزاء الخطة مع بعضها .
- ١٢ - انفصال المخططين عن المنفذين . اى الرأس عن القاعدة .
- ١٣ - عدم تحديد المسئولية تحديدا دقيقا .
- ١٤ - عدم تحديد موعد نهائى لوضع الخطة (١) .

تخطيط

القوى العاملة

ان التخطيط فى القوى العاملة ، او تنمية الثروة البشرية ، موضوع جديد على البولة الحديثة سواء على رجال التعليم الذين كانوا يقبلون الأعداد الموجودة كلها من الراغبين فيه دون مراعاة أى اعتبار عام أو خاص، وسواء على رجال الاقتصاد لأنه الى عهد قريب كان المخططون يضعون فى المقام الأول والأخير فى المشروعات الناحية الاقتصادية أو الناحية المادية وحدها . وفى بداية ظهور هذه المشكلة وضعت فى المرتبة الثانية . ولكن

(١) الاطارة • ٢٥ • سيد محمود الهوارى ص ١١١ وما بعدها .

فى السنين الأخيرة ، وبعد استكشاف جميع أبعاد المشكلة ، باعتبارها أداة فعالة فى تنمية الثروة القومية وضعت فى نصابها الصحيح فأعطيت أولوية فى التخطيط مع القوى المادية ذاتها ، لأنه تبين أنه لا فائدة إطلاقاً من :

١ - فتح مصنع دون إيجاد العمال المهرة والفنيين اللازمين .

٢ - أو تخريج فنيين أكثر من حاجة الحطة فيبقون عاطلين يهددون أمن المجتمع ، ويصبحون ثروة معطلة ، أو يوظفون بلا عمل فيستنزفون ثروة تحتاج إليها الأمة أشد الاحتياج فى مجالات التنمية .

وقد مضى الوقت - الى غير رجعة - الذى كان يقول فيه البعض بترك الأمور لقانون العرض والطلب اذ أن هذا القانون نفسه قد ألغى من الحياة الاقتصادية نفسها التى وضع من أجلها ، وسادت فيها القوانين الاشتراكية التى تخضع كل شئ فى المجتمع للتخطيط .

والحقيقة أن كل الدول ، سواء أكانت اشتراكية أم رأسمالية ، تأخذ الآن بنوع من التخطيط قد يختلف فى عمقه واتساعه وأجراماته ومفهومه من دولة الى أخرى ، ومن ظروف الى أخرى . ذلك لأن التخطيط هو النظر الى المستقبل . ولا توجد دولة الآن ترفض عينيها عن المستقبل بينما الحاضر ملئ بالمشكلات التى تتطلب الحلول الجاهزة السريعة الى جانب الحلول الجذرية البطيئة .

ثم قد يكون التخطيط للقوى البشرية فى الدول النامية المتحررة حديثاً الزم من غيرها لاجداث التغييرات الجذرية المرسومة فى البناء السياسى ، والاقتصادى ، والاجتماعى ، وللتحول من النظام الرأسمالى الى النظام الاشتراكى وما ينطوى عليه فى أبعاده الكثيرة من رفع مستوى المعيشة ، وإعادة تنظيم الانتاج والتوزيع ، وزوال الطبقة ، وتطور علاقات العمل ؛ وتغير شكل العلاقات الاجتماعية بين الأفراد والعلاقات السياسية بينهم وبين الدولة بحيث يستطيعون - كما قال الميثاق - إعادة تشكيل الحياة نفسها (١) .

وليس هناك أى تعارض :

١ - بين التخطيط للتعليم ورغبات الأشخاص الذين يشملهم

(١) بحث الدكتور عبد العزيز السيد وزير التعليم العالى السابق فى مؤتمر القادة الإداريين بمبهور فى ٢١/٤/١٩٦٥ .

التخطيط فهم انما يتعلمون ليتكسبوا لا ليصبحوا عالة على الدولة أو على قوتهم .

٢ - أو بين هذا التخطيط وتعميم التعليم اذ أن التعليم كالنهر الذي لا ينتفع بمياهه انتفاعا كاملا ولا يمنع خطر فيضانه الا باقامة الحواجز والسدود على طول مجراه من المنبع الى المصب .

وحتى في البلاد التي تأخذ بمبدأ الحرية التامة في التعليم بدوا يتحدثون عن التخطيط له ففي التقارير الأخيرة الواردة عن التعليم العالي في إنجلترا وغيرها يطالبون الآن بتوجيه المعاهد والجامعات المستقلة الى ضرورة هذا التخطيط ، وتخرج متعلمين يعدون على المجتمع بالنفع كشرط أساسي للحصول على الاعانات الكبيرة من الدولة ، اذ أن الاعانات التي تغطي مثلا لجامعات اكسفورد وكامبردج في إنجلترا ٧٩٪ من نفقاتها .

وانا كنا قد اكدنا في المشاق انه لابد من تمثيل ٥٠٪ على الأقل للعمال والفلاحين في جميع تنظيماتنا الشعبية والسياسية على جميع المستويات فمعنى ذلك أن هذه القوى العاملة ينبغي ألا تحصل على المهارة الفنية فقط وانما أيضا على وعي ثقافي وسياسي واجتماعي واقتصادي يسمح لها بالمساهمة الفعالة في مستقبل البلاد ، وفي ادراك حقوقها وواجباتها ، وفي النهاية في إحداث التحول المطلوب من الرأسمالية الى الاشتراكية حتى لا تعود البلاد القهقري تحت الضغوط المختلفة القوية التي يمارسها الاستعمار الجديد في كل البلاد المتحررة في الوقت الحاضر .

واذا كان من الممكن استيراد رموس الأموال ، أو الآلات أو قطع الفيار اللازمة ، من الخارج فقد بات من الصعب أو من الخطر حاليا استيراد المهارات الفنية من الخارج أو الاعتماد عليها اعتمادا كلياً .

يضاف الى ذلك أن رفع مستوى المعيشة لم يعد الدواء السحري الذي لا يملكه سوى خريجي الدراسات النظرية بالجامعات وانما أصبحت هناك مستويات من الفنيين الذين ينبغي توافرهم بالنسبة لأي تقدم علمي أو صناعي أو فني في جميع مجالات الإنتاج . وعلى كل الدول النامية أن تعمل بأقصى سرعة على توفير هؤلاء الفنيين ، وعلى إيجاد الاطار الفني والأجهزة الفنية اللازمة لخططها بمعناها الواسع الذي يشمل النواحي السياسية والاجتماعية والفكرية ولا يقتصر على الناحية الاقتصادية وحدها .

ويتمثل في هذه المهارات الفنية بطبيعة الحال المهارات الادارية المتوسطة ونحن نتحول من مجتمع قديم الى مجتمع جديد ، ومن ادارة قديمة الى ادارة جديدة . وكل ذلك يتطلب قيادات ادارية جديدة على جميع المستويات ؛ وفي كل الفروع الادارية . وبذلك يتحول كل رئيس في أى وحدة ادارية الى قائد ادارى لأن الرقابة تعطي معنى الأمر والاستعلاء . أما القيادة ففيها روح التوجيه والأبوة والتواضع والحزم بالقدر الضرورى الذى شرحناه فى الفصل الخاص بالقيادات الادارية .

ثم هناك الالتزام الأدبى الذى تملبه الاشتراكية على الحكومة بتشغيل كل الخريجين . وهذا بدوره يشمل التزامين فى وقت واحد :

١ - التزام بالتشغيل . أى بإيجاد الوظائف اللازمة للخريجين الموجودين فعلا .

٢ - التزام بالتوجيه . أى بإيجاد أنواع التعليم الملائمة للخريجين الذين سيوجدون مستقبلا .

لكل هذه الاعتبارات أصبح تخطيط القوى البشرية أو العاملة أمرا أساسيا وكانهم جنود فى جيش واحد لا يكفى فيه تخريج وتدريب الضباط وإنما يجب أيضا إعداد وتدريب الجنود .

ويمر التخطيط للقوى العاملة بمرحلتين :

الأولى - تبدأ فيها الدراسات وحصر الاحتياجات من الفنيين . ثم تبدأ الدراسة لتصحيح الوضع حسب المعدلات الموجودة حاليا والمعدلات المطلوبة فى المستقبل طبقا للخطة العامة للتنمية .

الثانية - أعداد الفنيين الموجودين فعلا والمطلوبين مستقبلا .

وهذه المشكلة فى حقيقتها هى أن التعليم والمدارس لم تصبح الوسيلة الوحيدة أحيانا أو الملائمة أحيانا أخرى لتخريج هؤلاء الفنيين أو تدريبهم . فهناك :

- ١ - التدريب العادى .
- ٢ - التدريب السريع .
- ٣ - التدريب أثناء الخدمة .
- ٤ - التعليم العادى .
- ٥ - التعليم الجامعى .

وكل هذا يقتضى الربط بين عدة عوامل ربطا محكما لكى يسير التخطيط بجدية وانتاج والا ضاعت كل الجهود هباء . وتحقيقا لهذا الغرض اقترح :

- ١ - انتقاء وتوجيه الصالحين للتعليم الفنى .
- ٢ - الربط بين امكانيات التدريب فى المؤسسات والهيئات بما هو موجود فى الدولة من معاهد تعليم وامكانيات تدريب .
- ٣ - وجود جهاز مركزى للتدريب على نطاق الدولة بقطاعاتها ومستوياتها المختلفة .
- ٤ - حدوث ثورة فى التعليم حسب المفاهيم الاشتراكية .
- ٥ - رفع سن الازمام وربط التعليم الابتدائى بالتنمية الاقتصادية .
- ٦ - توحيد التعليم الثانوى العام والتعليم الثانوى الفنى ، وربط العلوم الصناعية بالعلوم الثقافية حيث أصبح العمل بحكم الميثاق شرفا ؛ وضرورة ؛ وواجبا .
- ٧ - جعل التعليم الجامعى امتدادا للتعليم الفنى المتوسط وليس منعزلا أو مستقلا عنه .
- ٨ - قيام الجامعات بعقد امتحانات قبول تراعى فيها المهارات الفنية والمؤهلات الشخصية الممتازة لتصفية المتقدمين ؛ وقصر التعليم الجامعى والعالى على الممتازين وحلهم .
- ٩ - الاعتماد بالتنمية الذاتية للأفراد الطموحين الذين حصلوا على مؤهلات دراسية أقل مما يتناسب مع قدراتهم الحقيقية .
- ١٠ - إلغاء التأثيرات المضللة والامتيازات المزيفة التى تحدثها التفرقة فى الالتحاق لمنافاة ذلك للروح الاشتراكية التى تعتبر المجتمع مفتوحا للجميع يشق كل واحد طريقه فيه من القاع الى القمة بعمله واجتهاده ومواجهه دون عقبات أو عوائق أو تعقيدات من أى نوع .
- ١١ - إيجاد الحوافز المادية والمعنوية المختلفة .
- ١٢ - تحديد الأماكن بالأعداد المطلوبة فى سنوات الخطة بحيث لا تزيد أو تنقص عنها حتى لا تتجدد مشكلة الفائض من بعض التخصصات والناقص من البعض الآخر .

١٣ - تخصيص مدة معقولة للتدريب العملي بعد التخرج .

١٤ - إيجاد أجهزة مركزية وإقليمية إحصائية يكون من اختصاصها توفير كل البيانات والإحصائيات والمعلومات الضرورية لتحديد كل القوى العاملة المطلوبة كما وكيفاً .
ولكى نعطي فكرة واضحة وتقريبية عن أهمية هذه الأجهزة نسوق البيانات والإحصائيات التالية :

الثروة البشرية (جملة السكان) :

فى مصر عام ١٩٦٠ : ٣٦ مليون نسمة .

القوة البشرية :

(عدد القادرين على العمل) : ١٤ مليون نسمة (أى ٥٤ ٪) .

نسبة الصغار الذين يعولهم غيرهم

(أقل من ١٤ سنة) : ٤٣ ٪

$$\text{اذن يكون عبء الأالة} = \frac{\text{نسبة الصغار}}{\text{نسبة القادرين على العمل}} = \frac{٤٣}{٥٤} \%$$

وهي نسبة كبيرة جداً اذا قورنت بمثيلها فى الدول المتقدمة حيث

$$\text{تبلغ} \frac{٢٧}{٦٣} \%$$

ومن المعروف أن العبء الثقيل يصوق التنمية لأنه يزيد الاستهلاك ويقلل الاستثمار بسبب تخفيض الادخار (١) .

وقد كانت أهداف الخطة الخمسية الأولى بالنسبة للعمالة :

(أ) زيادة عدد المشتغلين من ٦ ملايين الى ٧ ملايين عامل ولكنه وصل الى أكثر من ذلك .

(ب) زيادة الأجور من حوالى ٥٥٠ مليون جنيه الى حوالى ٧٦٠ مليوناً ولكنها زادت الى أكثر من ذلك .

(جـ) زيادة المنتفعين بالبيئة الصناعية من ١٠ ٪ الى ١٢ ٪ وقد تحقق منها ١١ ٪ .

(١) من بحث فى مؤثر القادة الإداريين بمشهور فى ابريل من عام ١٩٦٥ .

ثانياً - التنظيم

مفهوم «التنظيم»

لكلمة « تنظيم » مفهوم عام يعبر عنه بأنه « وضع كل شيء أو كل شخص في مكانه وربط كل الأشياء وكل الأشخاص من أجل وحدة كاملة في النهاية للمنظمة كلها »

والتنظيم في الإدارة - سواء في الحكومة أو القطاع العام أو القطاع الخاص - يخضع لنفس هذا المفهوم العام . فحيثما وجد أكثر من فرد واحد في عملية من العمليات وجب التنظيم اذ يجب تحديد حقوق وواجبات كل منهم .

فالتنظيم - ببساطة - هو تحديد العلاقات البشرية المتشابهة أو المشتركة للوصول إلى هدف أو غرض معين .

ويتم التنظيم على مرحلتين :

الاولى - مرحلة ميكانيكية (آلية)

ويطلق عليها تصميم الهيكل التنظيمي .

الثانية - مرحلة ديناميكية (حركية)

يتم فيها الجمع بين المناصب الإدارية التي يشملها التصميم وبين الأشخاص الملائمين لها .

يقول فايول :

« ان التنظيم هو امداد المشروع بكل ما يساعد على تأدية وظيفته مثل المواد الأولية والعدد ورأس المال والعاملين . وتقتضى وظيفة التنظيم اقامة العلاقات بين الأشخاص بعضهم ببعض وبين الأشياء بعضها ببعض »

ويقول شيلدون :

« التنظيم عملية تجمع بين العمل الذي يجب على الأفراد أو المجموعات القيام به مع الامكانيات والقدرات اللازمة لتنفيذه » (١)

ويقول كونتز :

« التنظيم تحديد السلطات والعلاقات بقصد تحديد التنسيق الهيكلي
أفقيا أو رأسيا بين مختلف المناصب التي أسندت إليها الواجبات لتحقيق
أهداف المشروع » (١) .

ويرى برنارد أنه « لا يمكن أن يكون هناك تنظيم إلا إذا كان هناك (١)
أشخاص يستطيعون الاتصال ببعضهم (٢) وكانت لهم الاستعدادات
والرغبات في الاسهام بنشاطهم ومجهوداتهم (٣) لتحقيق هدف
مشترك » (٢) .

فوائد التنظيم

للتنظيم فوائد جمة :

- ١ - يحدد المسؤوليات والسلطات . وبذلك يعرف كل شخص على
وجه التحديد الواجبات المفروضة عليه القيام بها ، والواجبات المفروضة
على الآخرين . كما يعرف سلطاته وسلطات غيره .
- ٢ - يقلل الاحتكاك والتضارب بين أفراد المؤسسة وأقسامها .
- ٣ - يحقق التنسيق بين مختلف الجهود الجماعية .
- ٤ - يحقق الاستخدام الأمثل للطاقات المادية والبشرية .
- ٥ - يحقق الأشباع الأمثل للحاجات والرغبات الانسانية
والاجتماعية للجمهور وللقائمين على المؤسسة .

لا مسئولية بدون سلطة ولا سلطة بدون مسئولية

ويمكن تعريف المسئولية بما قاله فقهاء الادارة .

Koontz : Principles of Management. P. 52

(١)

Bernard : The Function of Executive, p. 81.

(٢)

قال ايرويك :

« انها محاسبة الافراد عن اداء واجبات » (١)

ويقول برنارد :

« انها قوة لمفاهيم اخلاقية خاصة تحكم تصرفات الفرد في حالة وجود رغبات متعارضة » (٢)

فالعنصر الاساسي في المسؤولية هو الالتزام باداء عمل معين ،
والمحاسبة عليه . (٣)

اما السلطة فهي الصفة المميزة لأمر يصدر من شخص مختص به ،
وتجعل له ميزة الالزام . وبذلك يختلف عن الاوامر والنواهي الاخلاقية
طبقا لقاعدة أصيلة هي انه لا مسئولية بلا سلطة نظرا لتلازم المسؤولية
والسلطة دائما أو هكذا يجب أن يكون .

يقول جلوفر :

« ان السلطة هي الحق المخول لاتخاذ القرارات ، ولاعطاء الاوامر
والتصرف . فالسلطة محددة ونهائية ومطلقة في حدود العمل المفوض » (٤)

ويقول فايول :

« ان السلطة هي الحق في اعطاء اوامر وفرض الطاعة »

ويقول براون :

« ان السلطة هي ذلك العنصر من المسؤولية الذي يمثل قوة التنفيذ .
كما يمكن القول بأنها قوة إصدار الاوامر » (٥)

وينبغي أن يكون هناك توازن بين السلطة والمسؤولية فلا ترجح كفة
احدهما الاخرى والا ضاع الائتمان مما .

Erwick : Elements of Administration. (١)

Bernard : The Functions of Executive, p. 163. (٢)

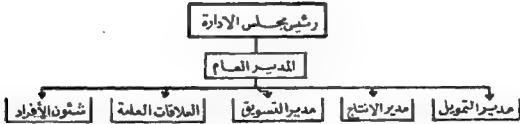
(٣) الإدارة . د . سيد محمود الهوارى . طبعة ثالثة - ص ١٩٦

Glover : Fundamentals of Professional Management, p. 150. (٤)

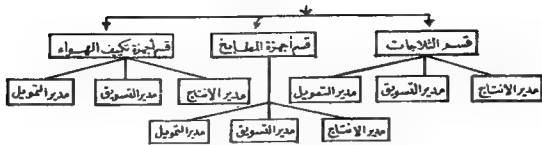
Brown : Organisation of Industry, p. 61. (٥)

الاعتبارات التي يجب مراعاتها في تقسيم أوجه النشاط الإداري :

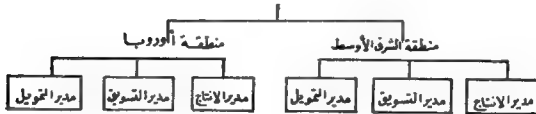
- ١ - الاستفادة من التخصص .
- ٢ - التنسيق .
- ٣ - ضمان إعطاء الاهتمام الملائم للعمل (الأولويات)
- ٤ - إمكان الرقابة .
- ٥ - خفض التكاليف .
- ٦ - جودة العمل .
- ٧ - السرعة .
- ٨ - سهولة الحركة (المرونة)
- ٩ - مراعاة الظروف المحلية وطبيعة العمل (فليس من المناسب مثلا جمع المكاتب والإدارات الفنية مع الورش مثلا بينما يجب جمع المدير مع مرموسيه الإداريين) .
- ١٠ - إعطاء أوفر انتاج .
- ١١ - جمع أوجه النشاط المتشابهة أو المتماثلة في وحدة إدارية كما يل (نموذج مؤسسة) :



وقد يحتاج الأمر الى تقسيم آخر للاستفادة من التخصص كالآتي
(في نفس المؤسسة أو مؤسسة أخرى) مع بقاء رئيس مجلس الإدارة
والمدير العام في وضعهما العلوى :



أو كالآتي (حسب الموقع) :



وهناك ثلاثة أنواع من السلطة ، وبالتالي المسؤولية :

- ١ - سلطة تنفيذية حيث يكون لصاحبها الحق في اتخاذ قرارات بتنفيذ - أو عدم تنفيذ - شيء معين في حدود سلطته .
- ٢ - سلطة استشارية حيث يكون لصاحبها الحق في اصدار توجيهات أو توصيات أو اقتراحات لا يكون لها صفة الالتزام .
- ٣ - سلطة وظيفية وهي التي يستمدها صاحبها من الخدمات التي يؤديها الى الوحدات الادارية المختلفة وليس بحكم كونه رئيسا عليها (رئيس قسم تدريب الموظفين لا يستطيع أن يعطي الاوامر لموظفي الاقسام الا عن طريق رؤسائهم) .

التدرج الرئاسي

في أى تنظيم ادارى يجب :

- ١ - أن يكون فيه تدرج رئاسي فيصدر الرئيس الأعلى الاوامر الى من يليه وهؤلاء يبلغونه الى من دونهم .. وهكذا حتى تتم حلقات السلسلة . والخطوط المختلفة التي تحدد سلطة الموظفين ومسئولياتهم هي

التي تربط في النهاية رئيس الحكومة بكل موظف أو مستخدم أو عامل فيها مهما كان نوع عمله . وبهذا يصير الجهاز بأكمله وحدة عاملة تسودها روح التنظيم كما يبدو ذلك من اللوائح والمنشورات والأوامر الإدارية وغيرها . فمن طريق هذا السلم الإداري Hierarchy يمكن الاتصال بسهولة بوحدة الجهاز الإداري من القمة الى القاع . ويمكن القول بأن قوة ومتانة أى جهاز إدارى إنما تستند بصفة أساسية الى هذه الشبكة المحكمة من التدرج .

ولكى ندرك أهمية هذه المسألة فلنتصور أن الوزير يعطى الأوامر الى الكتبة الذين لديهم أوامر أخرى متعارضة من رؤسائهم المباشرين . فهنا تحدث البلبلة والقوضى .

٢ - وأن يكون لكل رئيس عدد مناسب من المراسمين وكمية مناسبة من العمل والا عجز عن تأدية واجباته فلا تكليف بالمستحيل .

وقد عملت احصائيات وابحاث تبين منها أنه يجب ألا يزيد عدد المعاوتين المباشرين الذين يخضعون لأى رئيس عمل عن عدد محدود ، ثمانية أفراد مثلاً .

وأول من نبه الى أهمية ذلك هو الجنرال سيرايان هاملتون أحد القادة فى الحرب العالمية الاولى فهو يقول :

« ان أحد السياسيين الذين يجهلون مفهوم التنظيم والذي تولى إدارة منشأة قد أشرف على الموت نتيجة الاجهاد فى العمل فقد فوض السلطة لسبعة عشر شخصا مسئولين أمامه » (١)

على أنه فى حالات كثيرة يستطيع الإدارى أن يشرف على أكثر من هذا العدد .

وفيما يلى العوامل التي تحدد نطاق الاشراف :

- ١ - الوقت المحدد للاشراف .
- ٢ - تنوع وأهمية النشاط .
- ٣ - صفة التكرار فى الاعمال .
- ٤ - كفاءة المراسمين .
- ٥ - وفرة الاختصاصيين .

٦ - درجة التفويض • فكلما وجدت مستويات ادارية متعددة كلما أمكن زيادة عدد المرموسين (مدير عام - نائب مدير عام - مديرو ادارات - وكلاء ادارات - رؤساء أقسام - وكلاء أقسام)

ومزايا نطاق الاشراف الواسع :

- ١ - الإقلال من التكاليف •
 - ٢ - سرعة التفاهم بين الرؤساء والمرموسين •
 - ٣ - تفويض السلطة للمستويات القيادية الأقل وبهذا يتمرن أكبر عدد من الرؤساء فلا يحدث فراغ عند خلو أحد المراكز القيادية •
 - ٤ - التدريب على تحمل المسئولية واستعمال السلطة •
 - ٥ - ارتفاع الحالة المعنوية للرؤساء الصغار •
- وعيوبه :

- ١ - يزيد من ارتفاع تكاليف التدريب •
- ٢ - الإقلال من مدى الافاق الفكرية لدى المرموسين حيث يكون كل موظف متخصص في جزء صغير من العمل لا يتعداه •
- ٣ - صعوبة عملية الرقابة لتشعب الفروع وتعدد الاختصاصات •
- ٤ - بعد الرئيس الأعلى عن أقل المستويات في وحدته يجعله في عزلة عن كل ما يجري ويدور من مشاكل أو عبث •
- ٥ - يحاول بعض الرؤساء أن يتدخلوا في كل كبيرة وصغيرة دون ضابط أو مبرر فيصابون بانهيارات عصبية ، أو ينهار العمل تحت وطأة المركزية والضغط الادبي •
- ٦ - يقلل فرص الترقى لمعلم وجود مستويات ادارية (١) •

اعتبارات تقسيم أوجه النشاط الادارى

ان تقسيم أوجه النشاط الادارى (ادارات - أقسام - فروع) ليس بالشىء اليسير ، ولا يمكن أن يتم اعتباطا أو بناء على نزعات شخصية أو عاطفية ، وانما تحكمه اعتبارات أساسية تختلف أهمية كل اعتبار منها حسب الظروف • وفيما يلى أهم هذه الاعتبارات :

- ١ - الاستفادة من التخصص •

(١) الاشارة : د- سيد محمود الهوارى • طبعة الثالثة • ص ٢١٧

- ٢ - الحصول على التنسيق .
- ٣ - ضمان إعطاء العناية المناسبة لكل عمل (الأولويات)
- ٤ - المساهمة في الرقابة .
- ٥ - خفض التكاليف الإدارية .
- ٦ - اعتبارات خاصة (ظروف محلية - طبيعة عمل - اعتبارات أخرى) .

أنواع المرافق العامة :

هناك نوعان من المرافق العامة في الدولة :

- ١ - مرافق إدارية عامة تكون ذات صفة إدارية خالصة ، وتخضع في كافة مظاهر نشاطها لأحكام القانون الإداري كمرفق البوليس والدفاع
- ٢ - مرافق صناعية وتجارية عامة تخضع في بعض مظاهر نشاطها للقانون الخاص ، وفي البعض الآخر للقانون العام كالتلغراف والتليفون (١)
- ٣ - أما المؤسسات العامة وشركات القطاع العام فهي تخضع للقانون الذي ينظم الوحدات الاقتصادية البحثية (الشركات المساهمة) .

طرق تقسيم أوجه النشاط الإداري

- ان هذا التقسيم يختلف من منظمة الى أخرى ، ومن ظرف الى آخر ، ومن بيئة الى بيئة . فالمنشأة الصغيرة يمكن تقسيمها بسهولة الى وحدات إدارية بسيطة وقليلة ، والعكس في المنظمات المتوسطة والكبيرة .
- والمنشأة التي تتمتع بأنواع نشاطها تختلف عن تلك التي تقوم بنوع واحد من النشاط .
- والمنظمة في الريف لا تحتاج الى كثير من الاستعدادات التي تحتتمها حياة المدن أو الموانئ .

المرحلة الأولى - تصميم الهيكل التنظيمي

يجب أن يوضح الهيكل التنظيمي :

- ١ - المناصب الإدارية المختلفة .
- ٢ - السلم الإداري والتسلسل الوظيفي . فبمجرد النظر اليه يمكن معرفة كل رئيس إداري وكل المرؤسين له ، واختصاصات كل منهم .

(٢) الإدارة العامة : د. دولاى على (بالاشتراك) . طبعة أولى . صفحة ١٢

٣ - ما اذا كان نطاق الاشراف لكل ادارى فى الحدود السليمة أم لا . ذلك لانه متى وزع الانسان مجهوداته واهتماماته على مسائل عديدة فان كفاءته النسبية تأخذ فى التضاؤل ولا شك . وهذا بدوره يتفاوت حسب نوع العمل .

٤ - ما اذا كان الشخص الواحد مرحوسا لرئيسين فى وقت واحد (وهذا مخالف لأصول التنظيم)

٥ - عند المستويات الادارية . فاذا زادت المستويات الادارية عن الحدود السليمة (حيث تبعد المسافة الادارية بين الرؤساء والمرحوسين ويصعب الاتصال بهم) تطلب الامر اعادة التفكير فى التنظيم الهيكلى .

٦ - ما اذا كان هناك تنسيق بين مختلف الاعمال فى الوحدة الادارية الواحدة ، وبينها وبين الوحدات الاخرى ، أم أن هناك تعارضا فيما بينها **Overlapping** .

٧ - ما اذا كان هناك وحدات ادارية يمكن الاستغناء عنها أو ادماجها فى وحدات أخرى لتحقيق وفرة فى التكاليف الادارية .

٨ - السلطات التنفيذية والاستشارية والوظيفية . وبهذا يعرف كل رئيس ومرحوس حدود سلطته ، وتوعها ، وعلاقته بالمناصب الاخرى .

٩ - اللجان المستخدمة ومسئولياتها وسلطاتها ، وعلاقاتها بباقي الهيكل الادارى .

١٠ - ما اذا كان تحديد السلطات والمسئوليات قد تم طبقا لمبادئ التنظيم أم لا .

المرحلة الثانية - الاوصاف الوظيفية للمناصب الادارية

لا تنتهى عملية التنظيم برسم الهيكل الادارى ، وانما يجب تحديد وصف وظيفى لكل منصب ادارى . وهو ما يطلق عليه «التوصيف» .

ويجب أن يحوى الوصف الوظيفى لكل منصب البيانات الآتية على وجه التحديد :

١ - اسم الوظيفة

٢ - موقع الوظيفة من الهيكل التنظيمى، والفرض منها، والاشراف الذى تخضع له ، ومدى حرية تصرف شاغلها ، واشرافها على الغير .

٣ - المسئوليات المتصلة بهذا المنصب ، والظروف التى يؤدى فيها شاغلها العمل وأخطاره .

٤ - واجبات الوظيفة التي تشغل معظم وقت العامل ، والواجبات الموسمية أو العرضية .

٥ - السلطات الممنوحة له (الاختصاصات) . ويجب التفرقة بين الاختصاصات التي تحدد الاهداف العامة للوظيفة ، والواجبات التي تؤدي لتحقيق هذه الاهداف .

٦ - علاقة شاغلها بالرؤساء والمرؤسين والزملاء .

٧ - المؤهلات . ويكون أساس التقدير تحليل واجبات ومسئوليات الوظيفة نفسها وليس مؤهلات شاغلها وقت وضعها . وينبغي توضيح الحد الأدنى من المعارف والقدرات والمهارات والمؤهلات الدراسية له .

٨ - الخبرة العملية والتدريب .

٩ - الصفات الشخصية (الاستقامة - الحزم - الشجاعة - تحمل المسئوليات - حسن الادراك - الولاء التام للاهداف - القدرة على التعاون مع الغير - التواصل - الكفاءة - الخ ..)

فإذا كنا في وحدة إدارية حكومية كانت هناك مثلا الوظائف الإدارية الآتية :

١ - مدير المصلحة ونائبه .

٢ - مديرو الإدارات ونوابهم .

٣ - رؤساء الأقسام ونوابهم .

٤ - رؤساء الفروع .

٥ - مدير شئون الأفراد .

٦ - مدير العلاقات العامة .

٧ - مدير السكرتارية .

٨ - مدير الارشيف .

وإذا كنا في مؤسسة اقتصادية كانت هناك مثلا الوظائف الآتية :

١ - رئيس مجلس الإدارة .

٢ - المدير العام .

٣ - رئيس البحوث .

٤ - المستشار القانوني .

٥ - مديرو الإدارات (الانتاج - التسويق - الافراد - المدير المالي - العلاقات العامة) .

علم تركيز الاعمال الادارية

ان نظام تركيز الاعمال الادارية أو عسدم تركيزها هي مفاهيم اصطلاحية تعبر عن درجة تفويض السلطة للمستويات الادارية الأقل .
وهي دائما مسألة نسبية .

وفي أى تنظيم توجد دائما مركزية ولا مركزية في نفس الوقت ،
لكن العبارة دائما بدرجة التفويض للمستويات الادارية الأقل .

ويتفق فقهاء الادارة على أن درجة اللامركزية الادارية في أية منشأة
أو جهة ادارية تكون كبيرة في الحالات الآتية :

١ - اذا زاد عدد المقررات التي تتخذ في المستويات الادارية الأقل
٢ - اذا زادت أهمية المقررات التي تتخذ في المستويات الادارية
الأقل .

٣ - اذا زاد عدد الوظائف والاعمال التي تتأثر بالمقررات التي تتخذ
في المستويات الادارية الأقل .

٤ - اذا قلت عمليات المراجعة بالنسبة للمقررات التي تتخذ في
المستويات الادارية الأقل .

ويختلف تفويض السلطة حسب الرموز الآتية :

- سلطة كاملة لفرد بدون رجوع الى رئيس .

- سلطة كاملة ولكن بالرجوع الى رئيس .

- سلطة مرنة تتوقف على حسب ظروف كل حالة .

- سلطة مقيدة بلائحة أو قائمة من القيود .

- لا توجد أى سلطة .

- السلطة مفتوحة للجنة لا لفرد واحد .

العوامل التي تؤثر في درجة تفويض السلطة

١ - خطورة القرار . فالمقرارات التي تؤثر تأثيرا كبيرا على حالة
وسمعة المنظمة تحتفظ بها الادارة العليا لأن قرارا واحدا خاطئا يكفى لأن
يكلف المنظمة كل مالهيتها أو سمعتها أو كيائها .

٢ - كلما كانت المناطق التي يتم فيها العمل بعيدة عن الادارة العليا
زادت الضرورة الى اللامركزية . ومن احسن الأمثلة على ذلك السلطة

التي منحت للمشرف على هيئة أئمة السويس عند تأميمها ، والسلطة التي منحت للوزير السد العالي •

٣ - توافر المديرين الأكفاء الذين يتحملون المسئوليات الكبيرة مدعاة الى اللامركزية •

٤ - توافر طرق الرقابة يشجع على اللامركزية •

٥ - الفلسفة التي تهيم على ادارة المنظمة (الرغبة في تطور العمل - تشجيع الرؤساء على تحمل المسئوليات ١٠٠ الخ)

فوائد نظام عدم التركيز الادارى

توصل خبراء وفقهاء الادارة الى الفوائد الآتية لعدم تركيز الاعمال الادارية وهي تصلح لكل منظمة :

١ - السرعة وعدم الارتباك في اتخاذ القرارات • فقد أمكن مثلا اختصار اجراءات رخصة السائق من ١٥ خطوة موزعة في عدة جهات الى ٤ خطوات فقط مركزة في جهة ادارية واحدة • (١) كما أمكن اختصار الاجراءات الجبركية من ٣٤ الى ١٨ فقط • (٢) كما حددت وزارة الداخلية مهلة ٤٨ ساعة لصرف جواز السفر و ٢٤ ساعة لصحيفة الاحوال وتأشيرة الخروج • (٣) وكل ذلك بفضل نظام عدم التركيز الادارى •

٢ - عدم التعارض بين الادارة على جميع المستويات •

٣ - الشعور بالارتياح من جانب التنفيذيين حيث يتمتعون بسلطة تتفق مع مسئولياتهم •

٤ - شعور المديرين الأقل بديمقراطية الادارة •

٥ - عدم وجود الهوة بين العدد القليل من الرؤساء والعدد الكبير من المرعوسين •

٦ - وجود احتياطي كبير من المديرين المديرين •

٧ - وضع السلطة لاتخاذ القرارات في أقرب مكان يتم فيه تنفيذ الاعمال •

٨ - الحصول على أحسن النتائج في الوقت المناسب •

٩ - التقليل من أعباء الادارة العليا •

(١) الأعيان في ١٠/٢/١٩٦٦ •

(٢) الأعيان في ١٠/٢/١٩٦٦ •

(٣) الأوامر في ٤/١١/١٩٦٥ •

طريقة تطبيق نظام عدم تركيز الاعمال

- ١ - تقسيم نوعي أو جغرافي رئيسي للمنظمة .
- ٢ - انشاء وحدات نوعية أو جغرافية فرعية لها سلطة محدودة .
- ٣ - ايجاد مناطق يتبعها عدد معين من هذه الوحدات تفوض بمعظم اختصاصات الادارة العليا ، بحيث تقصر المسافة بين السلطات التنفيذية والسلطات الرئاسية .
- ٤ - عمل لجان تنسيق بين مختلف أنواع النشاط ، أو مختلف المناطق .
- ٥ - مراعاة التخصص وتكافؤ السلطة مع المسؤولية في كل تقسيم
- ٦ - وجوب تطبيق مرونة التقسيم .

الفرق بين نظام عدم تركيز الاعمال واللامركزية

ان نظام عدم تركيز الاعمال الادارية Deconcentration Administratif ويسمى أيضا اللامركزية هو غير نظام اللامركزية التي يطلق عليها «الحكم الذاتي المحلي Local Self-Government» ففي النظام الاول يكون الحكم مركزيا ولكن تمطي للوحدات الادارية ، سلطات أوسع ، ويتولاها الموظفون التابعون للادارة المركزية . اما نظام اللامركزية أو نظام الحكم المحلي ، فتتولاه مجالس محلية شعبية مكونة من أعضاء منتخبين ، وتمتع باستقلال مالي وإداري لا يتوافر للوحدات الادارية . وأوضح وأحدث مثل لدينا هو القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ في شأن الحكم المحلي الذي نص (١) على انشاء المجالس الشعبية في المحافظات برئاسة أمناء لجان الاتحاد الاشتراكي بها، وهي نموذج مصغر من «مجلس الشعب» ، وتختص بمتابعة تنفيذ الخطط الخاصة ببرنامج العمل الوطني ، واقتراح السياسات واتخاذ القرارات والتوصيات في المسائل الإقليمية ، وذلك في إطار الخططة العامة للدولة (٢)

تطوير الهيئة الادارية

ان ضرورة تطوير الهيئة الادارية لا تقل عن ضرورة تنظيمها ، بل ان التطوير هو جزء أساسي من التنظيم .

(١) في الفرع الاول من الفصل الاول من الباب الاول منه (المواد ٣٠ - ٣١) .

(٢) المادة (١١) من القانون .

أولاً - تساهم جمعيات ومعاهد الإدارة في الدول المتقدمة في هذه العملية في الدول النامية والمتخلفة فتساعدهما بالخبراء والتقارير والأبحاث .
وقد اهتمت مصر بهذا الشأن اهتماما كبيرا بإنشاء المعهد القومي للإدارة العليا ، ومن أهدافه :

١ - تنسيق وتنمية المجهودات التي تساهم في عملية التطوير ، وزيادة المديرين الأكفاء .

٢ - القيام بالأبحاث المختلفة في مجالات الإدارة .

ويقوم المعهد البريطاني للإدارة بالخدمات الآتية :

١ - امداد الهيئات والمنظمات الإدارية بمعلومات شاملة وخدمات استشارية عن السياسات والأساليب الإدارية .

٢ - القيام بدراسات وأبحاث عن بعض النواحي الخاصة في الإدارة

٣ - إقامة مؤتمرات وقاعات بحث في السياسات الإدارية والمواد المتخصصة .

٤ - تقديم مكتبة تشمل مستندات في نواحي الإدارة .

٥ - نشر مجلات دورية .

ثانياً - يتحتم إعادة التنظيم في الحالات الآتية :

١ - زيادة عدد المرؤوسين الذين يرأسهم مدير واحد عن الحد المقبول .

٢ - وجود تضارب بين عدد من المناصب أو الوحدات الإدارية .

٣ - عدم تكافؤ السلطة مع المسؤولية .

٤ - اختلاف أهداف الوحدات الإدارية بعضها مع بعض أو مع الأهداف الأساسية للمنظمة^{١٥}

٥ - زيادة عدد المستويات الإدارية دون مبرر .

٦ - تركيز معظم السلطات في الإدارة العليا بدرجة تشمل فاعلية وحركة الوحدات .

٧ - تفويض سلطة للمديرين أكثر مما يحتاجه العمل .

٨ - ظهور عدم قدرة الإداريين على التصرف أو تحمل المسؤوليات .

- ٩ - صعوبة تحقيق التعاون المتبادل فى ظل التنظيم .
- ١٠ - تغير النظام السياسى أو الاجتماعى أو الاقتصادى .
- ١١ - تغير طبيعة العمل .
- ١٢ - تغير الشكل القانونى للمنظمة .

موقف الادارة المصرية من التنظيم :

لقى رئيس الجهاز المركزى للتنظيم والادارة بحثا فى مؤتمر القادة الاداريين (١) جاء به :

١ - بالرغم من أن الاختصاصات الرئيسية عادة ما توضحها القوانين واللوائح فى شكل أحكام عامة شاملة ، إلا أن التفاصيل الخاصة بالقواعد التنظيمية لهذه الأحكام ، والاجراءات التنفيذية التى تبين للعاملين طريقة سير العمل غالبا ما تكون غامضة وعتيقة أو غير موجودة أصلا مما يؤدي الى ضعف كفاءة الأداء فى الأجهزة التنفيذية .

بل أن الخطوط المريضة للتنظيم العام ليست واضحة الوجود فيما عدا الأحكام التشريعية المنظمة للاختصاصات الشاملة حتى بالنسبة لبعض أجهزة التنفيذ العليا .

٢ - أن لامركزية التنفيذ لم تحقق بصد وجودها كأم واقع . فلا تزال الأجهزة المركزية حريصة على حجب السلطة عن الأجهزة المحلية . ولا تزال الأجهزة المشرفة تأبى تفويض بعض سلطاتها الى الأجهزة الأدنى مع ما يصاحب ذلك من طول المسافات الادارية ، وتعويق أو تأخير تدفق العمل الادارى الى حيث الحاجة اليه .

ولا يقتصر هذا الأمر على الأجهزة بل يتعداه الى الأفراد . فالملاحظ أن السلطات التنفيذية غالبا ما تكون مركزة فى المستويات الأعلى مما يضطر العاملين فى المستويات الأدنى الى استمرار الرجوع اليها فى جميع الأمور مما يؤدي الى تضخم أعبائها بدرجة كبيرة ، بالإضافة الى خلق تعقيدات لا مبرر لها ، وتعويق لاجراءات التنفيذ . فالأصل أن تتناسب السلطات التنفيذية المخولة لمستوى معين مع ما يتحمله من مسئوليات . وذلك بتفويضه السلطات المناسبة من المستوى الأعلى حتى يمكنه مباشرة مسئولياته بما يمكن من محاسبته فى حالة التقصير .

(١) المنعقد فى دمنهور فى الفترة من ١٦ - ٢٩ ابريل ١٩٦٥ .

٣ - وكان من نتيجة احتفاظ المستويات العليا بكافة السلطات أن تورطت أجهزة وضع السياسات فى أعمال التنفيذ ، بل فى تفاصيل قد تكون ثانوية فى تلك الأعمال .

ويبدو أن طبيعة أعمال التنفيذ ، وما ترتبط به من مظاهر السلطة قد ساعد على انتشار هذه الظاهرة . وهذا التورط مشهود فى بعض الأجهزة العليا خاصة حيث تنشغل تلك الأجهزة عن اختصاصاتها الأصلية فى الإشراف والتوجيه والاشتراك فى رسم السياسة العامة للدولة فى كافة المجالات .

كما ألقى السيد المهندس محمود يونس نائب رئيس الوزراء ورئيس هيئة قناة السويس سابقا بحثا آخر فى نفس المؤتمر جاء به :

١ - لوحظ فى المرحلة السابقة أن بعض القادة الإداريين متحفزون فى تصرفاتهم نتيجة كثرة أجهزة الرقابة عليهم ، وخوفهم من هذه الأجهزة . وائى اعتقد أن لهم المذر أحيانا ، ولكن ليس لهم المذر غالبا .

وهذا يبدو مثلا وبشكل واضح فى خشية كثير من الأجهزة التنفيذية من الرقابة المذلية على وجه الخصوص . وهذا يحد من نشاطهم ، ويؤخرهم عن الوصول الى الهدف . وأنا أعتقد أن على القائد الإدارى أن يصل الى هدفه بأية وسيلة ، وهنا استعير تعبيراً عسكرياً وهو أنه لا يجوز للقائد أن يترك أية عقبات ثانوية تحول دون الوصول الى الهدف . وكثير من أجهزة الرقابة تنظر الى عملها على أنه الكشف عن مخالفة اللوائح والنظم مع أنها موضوعة بمعرفة زملاء حضراتكم ويمكن أن تعمل . ونحن مستمرون فى طريقنا دون انتظار التعديل .

وسأضرب المثل بموضوع خبرته شخصياً . لقد عملت فترة على فى قناة السويس فى وزارة من الوزارات ، وكانت هناك كسالة فى (أبو زعبل) لتفسير الزلط متعطلة منذ أربع سنوات ، وتحتاج الى اصلاحات تتكلف ٣٠٠٠٠ جنيه . ولما طلبنا هذا المبلغ من نقود المقاول المودعة بالوزارة قيل ان الأمر يحتاج الى توقيع وكيل الوزارة فوقع وكيل الوزارة على الطلب . ولما ذهبنا الى السكرتير المالى قال (لا) التوقيع يجب أن يكون لوزير المالية (الخزنة) ، وكان موجوداً فوقع . ولكن لما عدنا الى السكرتير المالى قال (لا) مرة ثالثة لأنه منذ عامين رفع أحد الناس قضية على المحجر . المهم أنه يضع أية مشكلات . ولم يكن من الممكن ان يستمر الحال على هذا الأساس . فالتغيير التورى الذى حدث بسيط

جدا • أعطيت أمرا بالا يدخل السكرتير المالي المصلحة في اليوم
التالي • وأثير الموضوع أمام الوزير فاتصل بي فأخبرته أن هذه الطريقة
لا يمكن أن تستمر ، وأنه حر في أن يرسل شخصا آخر أو لا يرسل •
وفعلا أرسل شخصا آخر ، وكان أول عمل قام به الموظف الجديد أنه وقع
شيكًا بالثلاثين ألف جنيه !

٢ - هناك كثير جدا من زملائنا الموظفين من لا يرى في أى تطور
تغيير للماضى لأن كثيرا من التصرفات والموضوعات يبيت فيها موظفون
لا يتحملون المسئولية بقدر كاف • وعندما يصل الموضوع الى القائد
الادارى فى جهاز حكومى ينتقل من السيد الوزير الى الوكيل ثم مدير
المصلحة فالمرقب • • وهكذا الى أن يصل الى شخص لا يوافق على الطلب •
بمعنى أنه لو تقبعت مؤسسة بطلب فإن الرد دائما هو (لا) • وبمقد
ذلك توضح مبررات الرفض ومن السهل كتابة هذه المبررات • وتنتقل
نفس الورقة بالرفض ومرفوعة برأى المكتب الى القسم فالادارة فالمصلحة
ثم الى الوزارة • وينقل الى المؤسسة الرد بأن رأى الوزارة هو (لا) •

ما يحدث فى هذه الحالة هو أن هناك (عقدة حب السلطة) موجود
عند صفار الموظفين • فإذا طلبت من الوزير إعادة النظر فى الموضوع ينتقل
التسلسل الادارى من الوزير الى أن يصل الى نفس الموظف فيكتب الموظف
مبررات (نعم) ويذهب الى منزله سعيدا جدا لأن الوزير رجاءه فى حل
الموضوع !!

٣ - النقطة التوأم لهذا هى (الورق) فجزء كبير جدا من مجهود
القادة الاداريين يضيع فى الورق • وأساسى الورق •

(١) الخوف من المسئولية •

(ب) وعدم الثقة المنتشرة بين الرئيس والموسس •

(ج) وتسلسل القيادات المختلفة • فنجد أنه لو أمر شخص مرموس
 بتنفيذ موضوع فانه يطلب منه عشرة امضات !

٤ - والنقص فى المسببات مشكلة • فمثلا من الناحية الصناعية
كلمة (مسمار) يندرج تحتها مائة ألف نوع من المسامير • وعندما أطلب
نوعا من المسامير يقولون انها تصنع محليا علما بأننى أضع مواصفات
محددة يتضح منها أنها تختلف عما ينتج محليا •

• واستطيع أن أضرب مثلا آخر خاصا بصرف طلب قرض فقد طلبوا

الاجابة على عشر ملاحظات على أول طلب • وعندما أجبت الملاحظات أعيد الطلب ثانية لأنه تصادف أن كان الموظف الذى طلب العشرة الاعتراضات الأولى غير موجود فوضع زميله عشرة اعتراضات جديدة • وعندما وصل الأمر الى رئيس الجهاز عجز أن يقول لموظف صغير ان هذا لا لزوم له علما بأن كل الاسئلة لو أغلبها لم يكن له لزوم !!

ثالثا - التوجيه

التخطيط والتنظيم وحدهما لا يؤديان الى اتمام الاعمال ، اذ هي مراحل تحضيرية قبل التنفيذ •

لذلك فمن الضروري للاداريين على مختلف مستوياتهم الاتصال بمرؤسيهم ، واصدار التعليمات اليهم ، وارشادهم بين حين وآخر عن كيفية اتمام الاعمال بقصد رفع روحهم المعنوية ، والحصول على تعاونهم الاختيارى •

فالتوجيه اذن ليس جزءا من تنفيذ الاعمال وانما هو المرحلة السابقة عليه مباشرة •

١ - الاوصاف

ويتوقف التوجيه بصفة أساسية على مدى كفاية التخطيط والتنظيم:

- ١ - فهو يتوقف على مدى وضوح الاهداف وفعاليتها •
- ٢ - ويتوقف على ملاءمة السياسات والاجراءات المتبعة •
- ٣ - ويتوقف على البرامج الزمنية الموضوعة •
- ٤ - ويتوقف على طريقة تحديد المسئوليات والسلطات •
- ٥ - ويتوقف على الاوصاف الوظيفية وطرق التقسيم الادارى ومدى كفاءتها وملاءمتها •

واذا كانت هذه العناصر ، كلها او بعضها ، معدومة او حتى ضعيفة أصبحت عملية التوجيه شاقة ومعقدة •

ولكى يتم التوجيه على الوجه المطلوب :

- ١ - يجب ألا تتعارض الأوامر مع التدرج الرئاسى فلا يجوز مثلا

للمدير العام مثلا أن يعطى التعليمات الى أمين المخازن اذ يحتمل أن يكون لرئيس المخازن تعليمات أخرى ورأى مخالف في هذه الاوامر فتحدث بلبله وارتباك في العمل ، بل يجب أن يعطى التعليمات لرئيس المخازن الذى ينقلها بدوره ، وفى نطاق مسئولياته ، الى أمين المخازن •

٢ - يجب أن يصدر الأمر من مختص •

٣ - يجب أن يكون الأمر قابلا للتنفيذ ومعقولا حتى يمكن تنفيذه وبالتالى احترامه •

٤ - يجب أن يكون الامر كاملا وواضحا ودقيقا وصريحا ولا يقبل التأويل أو الشك •

٥ - يجب عدم تكرار الأوامر أو تعارضها •

٦ - بالنسبة للأوامر غير المتوقعة يجب أن تشرح المبررات لاصدارها وقت هذا الاصدار لا بعده •

٧ - يجب شرح الأوامر المعقدة مع ضرب الأمثلة العملية •

٨ - يجب الاقلال من الأوامر بقدر الامكان لأن الاكثار منها يرهق كامل الموظفين ، ويصعب عليهم استيعابها ، وينقل عليهم الرجوع اليها فتفقد هيبتها وفاعليتها •

٩ - يجب أن تكون لهجة الأمر غير جافة ويشوبها روح التعاون حتى يسهل تقبلها •

٢ - رفع الروح المعنوية

يتوقف تحديد الأهداف فى أية منظمة أو فرع أو وحدة ادارية على مدى قدرة القيادة على توحيد الجهود الجماعية •

والقيادات ليست مجموعة من الصفات ، كل من يتحلى بها يمكن أن يكون قائدا ، وانما تعبر كلمة القيادة عن علاقة بين أشخاص مفكرين ، وأحيانا متنافسين أو متنافرين أو متصارعين ، كل منهم يتجه فى اتجاه ويمضى فى طريق أو يتربص للآخر ليقبض على شأنه واحترامه أو ليحل محله •• وبين شخص يستطيع أن يجمع شملهم ، ويوحد كلمتهم ، وفى حاجاتهم ، ويحقق رغباتهم ، ويحصل على تعاونهم الاختيارى عن طيب خاطر وكأنهم فرقة موسيقية أو فريق رياضى ، ويحقق فى النهاية هدف المنظمة أو المشروع أو الوحدة على أحسن وجه •

ولكى نبين أهمية هذه القيادة نذكر أنه لا يكفي مطلقاً أن تدفع المنظمة أجوراً مرتفعة لموظفيها ، ولا أن تيسر لهم كل وسائل العمل والراحة والترفيه ، ولا السلطة الرسمية والتعليمات التفصيلية ، لكي يقوموا بعملهم بحماسة ، وتفان ، ودأب ، وابتكار .. وإنما يتحقق ذلك كله ، وأكثر منه ، عند رفع الروح المعنوية ، وتدعيم روح التعاون الاختياري Voluntaryco-operation .

إن رفع الروح المعنوية ، وخلق الحافز الشخصي ، عامل أساسي لنجاح أية منظمة وسيرها نحو الكمال بطريقة تلقائية بغض النظر عن نقص امکانيات ، ووجود العقبات المختلفة . أنها تصهر كل المشاكل ، وتذيب كل الصعوبات ، وتنفث الروح في الجثة الهامدة المسماة بالمنظمة .

وكذلك فإن كل خطأ يقع فيه القائد أو الإداري في معاملته للجموعة أو حتى لأحد مروضيه يؤدي حتماً وفوراً إلى ظهور شعور التذمر ، والتمرد في الجموعة كلها ولو كان أفرادها متنافرين متصارعين على النحو المتقدم ذكره . وبذلك ينخفض ترمومتر الروح المعنوية لديهم ، وقد يصل إلى الصفر أو تحت الصفر في لمح البصر !

لذلك ينبغي :

١ - دراسة المسائل النفسية نظرياً وعملياً لدى المروضين .

٢ - الاستفادة من عنصر الوقت حتى يكون في صالح العمل لا ضده .

٣ - تجنب أي احتكاك أو إثارة أو خطأ أو انفعالات لا تبرره مصلحة العمل . بل إن التضحية وضبط النفس في هذا السبيل واجباً للحصول على أحسن النتائج وأسرعها . ذلك أن الإنسان عاطفي بطبعه . ولدى المروض حساسية لا توجد في الرئيس من شعوره بأنه أقل وتابع وتحت رحمة شخص آخر مهما كان هذا الشخص وهيبته وطيبته وسماحته . كما أن الجماهير تشتمل حماسة بالعاطفة لا بالعقل الذي يقف عمله في هذه الحالة ، وتسرى فيها العدوى عند أقل إثارة .

يضاف إلى ذلك أن على الإداري واجب محاربة السلبية في الموظفين بشتى الطرق :

١ - بتجنب الانفعالات العاطفية التي لها ردود فعل منها السلبية والجمود لتفادي المسئولية وجرح الشعور .

٢ - تحكيم المنطق والروح التعاونية ، ومد يد المعونة والصداقة ،
بدلا من الضغط والأوامر والتهديدات .

٣ - خلق تشجيع الاتجاهات الإيجابية مثل الإخلاص للعمل ، وإدائه
الواجب في كل الظروف ، وعدم الأنانية ، وخلق الحوافز الشخصية ،
وتقدير الاجتهاد ومجازاة الكف على كفاءته ، وإشراك المروسين في اتخاذ
القرارات ومناقشة تنفيذها ، وعدالة المعاملة ، وتكفؤ الفرص ، والإشادة
بمواطن القوة في المروسين ، والتفاؤل ، والتجاوز عن الأخطاء البسيطة
أو الأضرار الهيئية ، والصدق في القول ، والاعتداد بالكرامة ، وحسن
التصرف ، وضبط النفس ، والعزم ، والدقة في العمل ، ومعالجة كل
شكوى بما تستحق من عناية ، ومعالجة عناد المروسين المتمردين بالصبر
والبشاشة واللين ، وعدم التحيز ، وعدم التعريض بالمخطئين علانية
وتشجيعهم وإرشادهم الى الصواب ، والنقد البناء ، وعدم اللجوء الى العقاب
الا عند الضرورة القصوى .^{١٠٠} الخ . وهذا ما يطلق عليه « العلاقات
الانسانية » في الوحدة .

وفي نهاية الحرب العالمية الاولى بدأ الاهتمام بهذه العلاقات
الانسانية ، واطلعت الابحاث في مصنع هورثون التابع لشركة الكهرباء
العامة بوضوح أن عامل الروح المعنوية والتشجيع كانا من الاهمية بحيث
حجبا تماما تأثير سوء الاضاءة والتهوية ، والاجهاد ، وهي العوامل التي
كانت تحت الدراسة . وقد أدى ذلك الى أن قام (التن مايو) ورفاقه
بدراسة عامل الروح المعنوية فنتج من هذه الدراسة تقاريرهم الشهيرة .
وقد فحص دكتور (ليكرت) النتائج كما يلي :

١ - اظهرت هذه الدراسات بطريقة كمية ونهائية أن العمال كانوا
يستجيبون لطرق الادارة العلمية بزيادة الانتاج الى الحدود التي يشعرون
أنها مناسبة ، ولم يؤثر نظام الاجور في هذا الشأن .

٢ - واطلعت هذه الدراسات أيضا أن العمال كونوا تنظيميا غير
رسمي يختلف عن التنظيم الرسمي . وكان لهذا التنظيم غير الرسمي
فعالية وأثر لم يكونا موجودين للتنظيم الرسمي .

٣ - واطلعت أيضا أن العلبوة والنفور والشك والخوف عند العمال
تفترت كلها الى تجلوب مما سبب زيادة الانتاج .

ونقتبس الفقرة التالية من دكتور (ليكرت) :

هناك فوائد هامة نكسبها اذا أمكننا ادماج مزايا طريقتى الادارة العلمية والعلاقات الانسانية .

وقد اتضحت أنواع كثيرة من العلاقات نتيجة للدراسات العديدة
فنجده :

- (أ) فى بعض الوحدات روح معنوية ضعيفة و انتاج ضعيف
 - (ب) وحدات يمتاز أفرادها بروح معنوية مرتفعة ولكن انتاجهم ضعيف
 - (ج) وحدات تمتاز بانتاج جيد ولكن الروح المعنوية ضعيفة
 - (د) وحدات تمتاز بقوة الروح المعنوية وضخامة الانتاج
- وها هو رسم توضيحي يبين العلاقة بين الروح المعنوية والانتاج :

مرتفع (الروح المعنوية) منخفض	ب	د
	ا	ج
	مرتفع (الانتاج) منخفض	

وفى الوحدات قسم (٢) .التي تتصف بالضعف فى الروح المعنوية والانتاج مما تترك الامور تسير دون تدخل أو اشراف سواء من الناحية الفنية أو العلاقات الانسانية .

والوحدات التى تقع فى القسم (ب) والتي تتصف بقوة الروح المعنوية مع الانتاج الضعيف بها مشرفون تدربوا فى العلاقات الانسانية ولكن يطلب منهم بذل كل جهودهم فى ائتمام الموظفين فتكون النتيجة وجود جو عائلي فى المنظمة يحبه الموظفون فيقل الغياب وترك العمل .

وتقع الوحدات التى يتوافر فيها الاشراف الفنى الممتاز الذى يتطلب زيادة الانتاج رغم ضعف الروح المعنوية فى القسم (ج) .

اما الوحدات التى يتوافر فيها الاشراف الفنى الممتاز والروح المعنوية العالية فهى فى القسم (د) أى يجتمع الاشراف الفنى الممتاز من جانب المؤسسة مع الحماسة والرضا الكبيرين من جانب الموظفين .

رابعاً - الوحدات المركزية والمحلية للتنظيم

ان التوسع في النشاط الادارى ، وما ترتب عليه من التعقيد في التنظيم وزيادة عدد الموظفين والعمال ، أدى الى زيادة الرغبة نحو الاقتصاد :

١ - في اجراءات العمل

٢ - وفي عدد الموظفين

أى باتباع قاعدة الاقلال من الموظفين مع زيادة كفاءتهم • وهو أسلوب عرفته وعارسته كل الحكومات الحديثة مع استثناء واحد هو أنه في المجتمعات الاشتراكية يمكن الحرص على الشق الاول وحده (الاقتصاد في اجراءات العمل) دون الشق الثانى حيث تخضع الحكومات فيها للالتزام تعيين كل الخريجين لتفادى البطالة العامة بينهم •

وفي الخمسة والعشرين سنة الأخيرة ظهر فرع جديد في علم الإدارة يبحث في البناء التنظيمى واجراءات العمل

وهذه المهنة - التنظيم - أصبحت من مسئوليات هيئات خاصة بها بعد أن كانت ملقاة على عاتق أفراد أو لجن • هذه الهيئات هي (هيئات التنظيم وطرائق العمل) الموجودة في كثير من الدول •

وقد بدأت السويد مثلاً - بعد سنة ١٩٢٠ - في الاستفادة من الخبراء الفنيين في هذا الميدان عن طريق قيامهم ببعض الابحاث في المؤسسات الصناعية • وبعد سنة ١٩٣٠ انتدأ تطبيق الابحاث على التنظيمات المكتبية والادارية في بعض البنوك والمكاتب التجارية وشركات التأمين • الخ • وفي سنة ١٩٤٤ اقترح مجلس الوزراء على البرلمان انشاء وحدة للتنظيم وطرائق العمل تعمل للجهاز الحكومي كله سواء بالنسبة للخدمة المدنية أو العسكرية • وبذلك أنشئت أول ادارة للتنظيم المركزى كهيئة مستقلة، وهو نفس الوقت الذى أنشئت فيه هذه الادارة في كل من بلجيكا وبريطانيا والولايات المتحدة •

طبيعة عمل وحدات للتنظيم في الحكومة

يمكن تعريف الغرض العام من ادارات التنظيم في الخدمة الحكومية

الضوابط العلمية - ٩٧

بالوصول على أقصى كفاية فى عمليات الجهاز التنفيذى ، والوصول للاقتصاد فى التكاليف واجراءات العمل عن طريق تطبيق الوسائل العلمية للتنظيم .

وكمبدأ عام يتميز عمل التنظيم - سواء اكان مركزيا أم محليا - بكونه نشاطا استشاريا ليست له قوة اصدار أوامر أو اجراء تغييرات .
فالقادة الاداريون ومساعدوهم المسئولون عن تلك المهمة فى وحداتهم .
ولذلك يجب أن يعتمد موظفو التنظيم على حسن تقديمهم لمقترحاتهم التى يجب أن تتم بالتشاور مع الموظفين على جميع المستويات حتى يمكن قبول مقترحاتهم .

اختصاصات ادارة التنظيم المركزية (١)

يمكن أن تتخذ ادارة التنظيم فى الحكومة السويدية نمودجا مناسبا .
فنوجز اختصاصاتها فيما يلى :

١ - اجراء أبحاث طبقا لحطة موضوعة تتعلق بالتنظيم ووسائل العمل لكل هيئة ليست بها وحدة محلية ، واسداء الخدمات الاستشارية كلما ظهرت مشكلة خاصة بذلك .

٢ - الاشتراك فى المراجعات التنظيمية الهامة فى الهيئات التى لها وحدات محلية .

٣ - تقوم بالابحات التنظيمية ذات الاعمية بالنسبة للخدمة الحكومية ككل .

٤ - تقوم بالتنسيق بين أعمال التنظيم وطرائق العمل فى الحكومة عن طريق عقد الاجتماعات لموظفى التنظيم فى جميع الوحدات والادارات لتبادل المعلومات ، وكذلك عن طريق اصدار المطبوعات .

٥ - اعطاء المعلومات فيما يختص بمشاكل التنظيم ذات الاعمية العامة . وكذلك فيما يتعلق باستعمال الآلات المكتبية .

٦ - تنظيم برامج التدريب مركزيا لجميع الوحدات .

٧ - متابعة المبادئ المستحدثة فى التنظيم وطرائق العمل فى الصناعة والتجارة والمؤسسات والهيئات والجمعيات .

(١) نقلنا هنا عن بحث (الوحدات المركزية والمحلية للتنظيم) للاستاذ س. تاراس سالفرز مدير عام ادارة التنظيم بالحكومة السويدية .

٨ - متابعة هذه المبادئ في الحقل الدولى .

٩ - إنشاء وحدات تنظيم محلية قائمة بذاتها لتتناول المسائل الادارية والفنية لجميع الادارات المحلية .

وفي الحكومة السويدية - على عكس المتبع في الدول الاخرى وخاصة الكبيرة - توجد وزارات مركزية قليلة اذ لا ينعى عددها عن احدى عشرة وزارة يبلغ (١) عدد موظفيها حوالى ٨٠٠ موظف . ولكن توجد ، من ناحية اخرى ، مكاتب وادارات مساعدة تعتبر وحدات مستقلة عن الوزارات . وهذه الهيئات لها درجة كبيرة من الاستقلال ، وتلقى من الوزارات المختصة بعض التوجيهات المتعلقة بالمبادئ فقط .

ولمعرفة حجم الحكومة المركزية السويدية كمقياس ، نذكر أن عدد موظفي الحكومة جميعها بما فيهم العمال يبلغ ٣٦٠٠٠٠ نصفهم يتبع المؤسسات العامة المستقلة . أما النصف الآخر فموزع بين ٥٠ ادارة حكومية مركزية (تتبع ال ١١ وزارة مركزية) وهذه الادارات التابعة للحكومة المركزية لها فروع فى الاقاليم و ٦٠ مؤسسة ومنشأة بجانب المحاكم وادارات القرى والتنظيمات العسكرية ، وسلك الحديد التى تعتبر من اكبر المرافق ، والتليفون ٠٠٠ الخ .

وتشبه السويد فى هذا الشأن تماما البلاد المجاورة لها ، وهى البلاد الاسكندنافية (الدانمارك - فنلندا - النرويج)

وتختلف وحدات التنظيم المركزية فى كل دولة تبعا لكبر الجهاز الحكومى فيها أو صغره .

ففى البلاد الكبيرة تكون اختصاصاتها الرئيسية القيام بالأبحاث واعطاء المشورة للرئيس الادارى الأعلى أو لمجلس الوزراء فيما يتعلق بتنظيم وتنسيق المسئوليات بين مختلف الهيئات بعضها البعض ، أو بينها وبين الحكومة .

أما فى الدول الصغيرة فتقوم بقدر معقول من الأبحاث التفصيلية .

طريق تكوين وحدة التنظيم المركزية :

يجب أن يتم تشكيلها على أساس :

١ - الانتباه الشديد فى اختيار رئيس مؤهل لها ، متفرغ كل

الوقت .

(١) فى عام ١٩٥٩ الذى وضع فيه هذا البحث .

٢ - اختيار مساعدين له في نفس المستوى ، بنفس الانتباه ، مع اعفائهم من مهام عملهم الأصلية حتى يستطيعوا التفرغ لأعمال التنظيم ، والعمل على تنمية مهارات متخصصة في الوحدة المركزية تتولى خدمة الجهاز الحكومي كله .

٣ - تقوم الوحدة المركزية بالتتبع المستمر لأعمال التنظيم بالوزارات عن طريق جداول الخطط المتعلقة بإنشاء الوحدات المحلية بالوزارات أو المتعلقة بموظفيها أو بالأبحاث التي ترى القيام بها .

٤ - يجب على التقارير التنظيمية أن تحتوى - كلما أمكن - على ما يفيد الموافقة على الاقتراحات ومدى التقدم والأخذ بها ، وذلك لكونها تقارير تشتمل على توصيات مقترحة .

وان الاعتماد على التقارير كوسيلة لاتخاذ اجراء ما لمن الأخطاء الشائعة في النمو الحديث للادارات الاستشارية . وهذا أمر يجب تجنبه - اذا أمكن - في مصر .

هذه الملاحظة قد وردت ضمن الاقتراحات العلمية التي تناولها مستر دافيد برايس في تقريره للمؤتمر الإداري المنعقد في مصر عام ١٩٥٩ ،

٥ - الاهتمام المستمر بالكشف عن وسائل للتنسيق بين الوحدة المركزية والهيئات الحكومية الأخرى التي تعنى بالتحسينات الإدارية بما في ذلك لجنة التخطيط القومي ووزارة الخزانة .

طريقة اختيار الوحدات التنظيمية :

١ - مراعاة الالتزام بعدم النزول عن الحدود الدنيا للمؤهلات المطلوبة فيمن يمارسون أعمال التنظيم ، والاصرار على ألا يعهد بأعمال التنظيم الا الى الأشخاص المؤهلين سواء أكانوا رؤساء أم مساعدين .

٢ - المبادرة في اسناد أعمال التنظيم الى رجال أكفاء سواء في الوحدة المركزية أو الوحدات المحلية . وعلينا أن نتوقع أن المعلومات الإدارية التي سيحصلون عليها عن طريق الأبحاث التي يؤديها ، ستستفيد منها الحكومة عندما يرقون في المستقبل الى وظائف أخرى ذات مسئولية .

٣ - اعطاء اعتبار ادارى كامل ومستجيب للأبحاث التنظيمية . كما يجب العناية نحو تأكيد وشرح أهمية التنظيم ونتائج التحسينات الادارية للرؤساء الاداريين والموظفين ليتحقق التفاهم بينهم وبين رجال التنظيم ومساعدتهم في أداء المهام الموكولة اليهم .

٤ - ان المؤهلات الملائمة لموظفى التنظيم هي ادارة الأعمال .

٥ - يجب أن تصحب المؤهلات الفنية والادارية مؤهلات أخرى فى العلاقات الانسانية .

٦ - كما يجب أن يكون لرجل التنظيم قدرة هائلة على التحليل والتحرى ، وشخصية مؤثرة ، وقدرة على التفاهم ولباقة فى الاتصالات ، وقدرة على التعبير ، والصبر .

طريقة قيام الادارة ببحث تنظيمى لهيئة ما :

توجد ثلاثة أشكال للخدمة التى يمكن لادارة التنظيم القيام بها لادارات الحكومة :

١ - البحث التنظيمى المنطقى العام للادارات الحكومية بأكملها ولمختلف الأقسام والفروع التى تتكون منها تلك الادارات .

٢ - دراسة مشكلات ذات اهتمام عام لاحدى الادارات المختلفة .

٣ - ابداء المشورة لبعض المشاكل الصغيرة . وغالبا ما تكون متصلة باختصاصات جديدة أو التوسع فى نشاط قديم .

والبحث المنطقى هو أهم الطرق لاقتراح التحسينات والحلول ، وامكان تقليل التكاليف .

وقبل أن تقوم الادارة بالبحث تضع خطة تغطى مدة سنتين تقريبا مقدما ، وتوضح هذه الخطة أجزاء ومستويات البحث .

وان أحسن طريقة لبدء البحث هو اجراء أبحاث تمهيدية تغطى جميع أقسام وفروع الوحدة يقوم به رئيس القسم التنظيمى المسئول بالتعاون مع مساعديه . هذا البحث التمهيدي يساعد فى اعطاء معلومات عامة جيدة عن أوجه نشاط الوحدة واختصاصاتها فى مختلف مجالات العمل ، وأهم المشكلات التى تتطلب الحل . كما يمكن عن طريقه تقدير مجال البحث الواجب القيام به ، والمدة اللازمة له .

أنواع العيوب المتعلقة بطرائق العمل

لا يمكن حصر كل هذه الاقتراحات ولكن يمكن إعطاء نماذج مختلفة منها :

١ - قيام الموظفين المؤهلين تأهيلا عاليا بأعمال لا تتفق وتخصصاتهم أو تدريباتهم .

٢ - كثرة عدد أقسام الإدارة بطريقة تجعل تقسيم العمل فيها أقل كفاية وأكثر تكلفة .

٣ - قيام بعض الإدارات المركزية بأعمال يمكن تأديتها لامركزيا بواسطة الوحدات المحلية وهي الأعمال البسيطة ذات الصبغة والفسائدة المحلية البحتة .

٤ - قيام بعض الإدارات والوحدات المحلية بأعمال يحسن أن تؤديها الإدارات المركزية لأهمية تجميعها أو لامكان استخدام آلات لا تتوفر في الفروع ، أو لوجود خبراء قليلين في الإدارات العليا في هذه الأنواع ، أو لزيادة الكفاية ، أو للتخصص ... الخ .

٥ - المسؤوليات موزعة بطريقة غير متوازنة بين مختلف المستويات في المنظمة .

٦ - الروتين المعقد وغير الضروري في المسائل البسيطة .

٧ - العمل غير الضروري يتخذ شكل تقارير أو احصائيات تستنفد جهدا ضروريا لأعمال أكثر أهمية فضلا عن تعطيل هذه الأعمال .

٨ - العمل المتكرر في الأقسام المختلفة أو في فروع القسم الواحد (الازدواج) .

٩ - تنازع الاختصاصات أو التهرب من المسؤوليات .

١٠ - مراجعة ومراقبة العمل لا تؤدي بالطريقة المناسبة (العمل المهم يراجع بأعمال والتافه بعناية وتدقيق زائدين عن الحد) .

١١ - زيادة عدد الموظفين أو قلتهم عن القدر الكافي للعمل .

١٢ - أسلوب العمل ردي .

١٣ - قلة مبالاة الموظفين بالمسؤوليات .

تبعية لجنة التنظيم المركزية :

فى خلال العشرين سنة الأخيرة قد تم انشاء ادارات مركزية للتنظيم
فى كثير من الدول .

ولما كانت لجان التنظيم هى وحدات ادارية ولو أنها ذات وظيفة
استشارية بحتة فيجب أن يكون مكانها فى الجهاز الادارى لا خارجه ، وانما
تكون فقط فى وضع يوفق بين اعتبارين قد يبدوان متعارضين وهما :

١ - استقلال هذه الوحدات فى العمل .

٢ - تبعيتها للجهاز الادارى .

وقد أحصى الأستاذ س . تاراس سالفورز ، مدير عام ادارة التنظيم
بالحكومة السويدية عام ١٥٩٩ إحدى وعشرين دولة بها ادارات تنظيم
مركزية صنفها كالاتى من حيث التبعية :

١١ دولة ألحقت ادارات التنظيم المركزية بها بوزارة المالية .

٤ دول ألحقت ادارات التنظيم المركزية بها بهيئة الموظفين .

٢ دول ألحقت ادارات التنظيم المركزية بها بهيئة الموظفين والميزانية
مجتمعتين .

٤ دول ألحقت ادارات التنظيم المركزية بها برياسة مجلس الوزراء .

٢١

انشاء ادارات التنظيم العلية :

من المتفق عليه بين الخبراء الدوليين أن يكون العمل التنظيمى مركزيا
فى بدايته ، ويتم على يد رئيس وأعضاء على مستوى عال من الثقافة والخبرة
بالتنظيم . وعن طريق هذه الوحدات المركزية يدرّب الموظفون الذين
سيتمولون أعمال الوحدات المحلية نظريا وعمليا بالمشاركة فى الأبحاث تحت
الادارة المركزية .

وتحقق هذه الطريقة غرضين :

١ - ولادة الوحدات المحلية ولادة طبيعية من الوحدة الأم . وهذا

أمر جوهري .

٢ - توحيد النظم والأبحاث ومناهج التفكير بين الوحدة المركزية والوحدات المحلية . وهذا أمر جوهري آخر .

ومن المستحسن أن تكون هناك فى الحكومة وحدة مركزية لعدد من السنين ، وعدم التسرع فى انشاء الوحدات المحلية بجميع الهيئات والمؤسسات الحكومية وغيرها . فان ذلك سينجم عنه فائدة متبادلة للوحدة المركزية والوحدات المحلية . وهذه القاعدة أشد ضرورة فى البلاد التى يصعب فيها الحصول على عدد كاف من المنظمين ذوى المستوى العالى (توصية من أحد المؤتمرات التى نظمت عام ١٩٥٨ فى نيويورك بواسطة ادارة المعونة الفنية بهيئة الأمم المتحدة) .

خلاصة - الحاجة المتزايدة

الى القيادات الادارية

لقد رأينا فيما سبق النظام الادارى كله يتوقف على :

١ - القادة الاداريين .

٢ - أعضاء التنظيم الادارى .

٣ - الجو الملائم للعمل والانتاج .

ولما كان القادة الاداريون على رأس النظام فقد رأينا أنه ينبغي أن نفرّد لهم هذا الفصل الخاص حتى يفهم وضعهم على حقيقته بالنسبة للنظام الادارى كله . ولقد أشرنا هذا البحث عن العنصرين الآخرين فى النظام حتى نتيح الفرصة لفهم أهمية وضعهم على حقيقته وفى المناخ الملائم له .

يقول (انتفلد) الاستاذ بمعهد العلوم الاجتماعية بلاهاى انه لا يوجد تعريف متفق عليه للقيادة الادارية (١) .

ولكن ثمة اتفاق على أن القيادة تعتمد على السلطة . وربما كانت هذه نقطة بداية مثيرة لو ان هناك اتفاقاً على تعريف السلطة . ولكن الخلاف على تعريفها موجود كذلك .

(١) فى بحثه الذى قدمه المؤتمر الادارى المقارن المنعقد فى القاهرة من

٢٦ - ٢٩ ابريل ١٩٥٩ .

وود عرف (فايول) السلطة بأنها الحق في إعطاء أوامر وفرض الطاعة . وربما كان هذا تعريفاً مقبولاً للسلطة الرسمية . ولكننا نعلم أن التنظيم غير الرسمي والعلاقات غير الرسمية تؤثر في العلاقات الرسمية ، وفي هذا ألقى (برنارد) ضوءاً على فكرة السلطة . فهو يركز الاهتمام على أفراد المنظمة الذين تصدر إليهم الأوامر . فإذا قبلوا الأمر تحققت سلطة الأمر عليهم . ويعتبر عدم الطاعة انكاراً للسلطة . وعلى ذلك فإن كون الأمر له قوة نافذة يتوقف على الأشخاص الصادر إليهم ولا يتعلق بصاحب السلطة أو الذين يصدرون الأوامر . فإذا لم يتقبل الفرد الأمر فإنه لا يمثل سلطة عليه . ولا يعني هذا أن عليه قبول الأمر برضاء واختيار ورغبة . فهناك منطقة عدم اهتمام في كل فرد تقبل الأوامر داخلها دون بحث عن السلطة . ومن الممكن أن يتخضع الإنسان للأمر لأنه لا توجد طريقة أخرى . ويمكننا أن نتصور أن يكون القائد موثقاً به فيطيعه الناس على هذا الأساس . وفي بعض الحالات يفاضل الناس بين سيادة النظام وكرهيتهم الشديدة لأمر ما ، وتكون النتيجة أن يقرروا التقلب على كراهيتهم للأوامر في سبيل المصلحة العامة .

وفي كل هذه الحالات تكون هناك رغبة في قبول الأوامر . أو على الأقل لا توجد مقاومة مقصودة .

وقد يمكن التفرقة بين القبول الإيجابي للأوامر المبني على الرغبة والقبول السلبي المبني على الخوف في انتظار فرصة لظهور المعارضة أو المقاومة له . الأمر الذي قد يؤدي إلى الاضراب في المؤسسة والثورة في الدولة . وفي مثل هذه الأحوال لا توجد القوة إلا في الظاهر وعلى السطح فقط . أما في الداخل فتكمن الثورة ويقبح التمرد والمصيان والحقد الأسود حين كسر القشرة الخارجية لسبب ما أو بفعل « عوامل التمرية » .

ويضع برنارد فارقا آخر بين السلطة والقوة . أو المركز وسلطة القيادة . فالأولى مستقلة لدرجة كبيرة عن الكفاءة الشخصية لشاغل المركز . بينما الثانية تعتمد على الاحترام ، وتخضع للمعرفة والفهم اللذين يتحلى بهما ذوو المقدرته العالية بصرف النظر عن المركز الذي يشغله . ويوضح هذا نجاح عامل أو موظف بسيط في انتخابات النقابة أو الوحدة الجماهيرية على رئيسته في العمل أو حتى على رئيس مجلس الإدارة أو المدير العام للمؤسسة أو الوحدة الإدارية .

ويقرب من هذا التفرقة بين الرئاسة والقيادة كما بينها دكتور جيمس تومبسون اذ قال : « أحد العناصر الضرورية في حالة القيادة هي انتخاب المجموعة لقائدها للسير لهدف معين » . وعلى ذلك فهي تعتمد على عناصر مثيرة مثل تحديد الهدف والاخلاص للمنظمة والقائد » .

ولا شك أن التفرقة التي بينها كل من (برنارد) و (تومبسون) لها قيمتها . وهي تعتمد على الالتقاء بالهدف على أساس قبول الأمر بالرضا الحر ، والتعاون الايجابي في المنظمة ، لا بالرضا بالأمر الواقع أو المفروض من أعلى .

يلعب الاحترام دورا هاما في العلاقة بين القائد وأعضاء فريقه . وقد أشار الى هذا ادوار بانفيلد فقال : « الثروة والقوة ليستا الأساس المباشر الذي يبنى عليه التأثير » . فهما شرطان ضروريان في بعض الأحوال ، ولكن غير كافيين للاحترام ، ويرى علماء الاجتماع أن الاحترام هو الجدير بالدراسة وليس الظروف التي تسببه » .

وفي رأي أن هذه وجهة نظر لها قيمتها لأنه عندما يفتقد الاحترام لا يوجد أساس ثابت للسلطة . والقيادة لا بد لها من هذه السلطة ، وبالتالي لا بد لها من ذلك الاحترام .

ونستخلص من ذلك انه حتى نصل الى تعريف عمل للقيادة يجب ان نعلم ان العنصر الأساسي فيها أن يكون أعضاء التنظيم راغبين في قبول الأوامر من أعلى . فمهما كان سبب الأمر فانه يلزم أن تتوفر الرغبة في طاعته . اما اذا كانت الطاعة ترجع الى الخوف ليس الا فلا تتوفر الرغبة ، وبالتالي لا توجد السلطة . وفي هذه الحالة تسود فكرة الرياسة وتختفي فكرة القيادة .

أنواع القيادة :

علينا أن نفرق بين أنواع رئيسية عديدة من القيادة . وهذا يعتمد الى حد كبير على الظروف ، وإلى أي أنواع من القيادة أكثر ملاءمة لموقف معين .

وهناك أنواع من القيادة تقع على الخط الفاصل بين القيادة والرئاسة ، وتحتاج الى دقة في التفرقة (قيادات سياسية وثقافية ودينية وإدارية وتجارية ومالية واجتماعية وفنية ... الخ) .

وسوف نركز في هذا المجال على القيادة الادارية التي تتصل وحدها بموضوعنا ، وهي تنقسم بدورها الى أربعة أنواع : القيادة الديمقراطية المتكاملة - القيادة الأوتوقراطية الموجهة - القيادة البيروقراطية المنظمة - القيادة الفردية .

أهمية القيادة الادارية :

لا أظن أن هناك في الوقت الحاضر من ينكر الحاجة المتزايدة الى القيادة الادارية في كل القطاعات الحكومية والعامّة والخاصة على السواء . وليس من الصعب بيان السبب في هذا :

والأ - ان الحياة الاجتماعية والاقتصادية تزداد تعقيدا . وأعمال الحكومة تزداد باستمرار كما وكيفا . وكل اجراء في مجال معين له تأثير يختلف حسب الظروف من القوة الى الضعف في مجالات أخرى .

ثانيا - اننا نعيش في فترة نمو اقتصادي وتغيير اجتماعي متزايدين بدرجة مذهلة لم تخطر على بال أحد في الماضي ، وكاننا وجدنا فجأة في عالم جديد غير العالم الذي كنا نعيش فيه أو في كوكب آخر غير الكوكب الذي كنا نسكنه . فما كان حراما بالأمس أصبح حلالا اليوم . وما كان مرغوبا فيه صار مرغوبا عنه . وما كان علامة على الارتقاء بات جريمة لا تقترف . وما كان جائزا أصبح واجبا . وما كان متروكا غدا هدفا كبيرا . والعمل الذي كان محتقرا أصبح شرفا ما بعده شرف . . . الخ .

وفي مثل هذه الظروف تتخذ الادارة صفة أكثر ديناميكية ، وتتغير طريقة التعليم من الطريقة التقليدية الى الطريقة الحديثة الملائمة للظروف المتطورة الجديدة .

وهذا كله يجعل الحاجة شديدة الى القيادات النشيطة في كل المجالات الجديدة .

ثالثا - هناك فكرة متطورة عن أهمية زيادة الكفاية الادارية . ففي القطاع الخاص تساعد المنافسة على زيادة الكفاية . أما في الحكومة فان المقابلة بين الموارد والإمكانات الضئيلة والأعمال والأهداف الكبيرة تدفع الى العمل على زيادة الكفاية الانتاجية . وهذه تحتاج بدورها الى الكفاية الادارية التي تتيح لها الجو المناسب للعمل .

رابعا - ارتفاع المستوى العام للتعليم - كنتيجة للتنمية الاقتصادية

والفنية من ناحية ، وكنشيجة-لليقظة السياسية من ناحية أخرى - يجعل الناس أكثر شعورا بأنفسهم وادراكا لحقوقهم الاقتصادية والاجتماعية ، ومطالبة بأقصى الدرجات الممكنة للرفاهية .

وان قيادة اناس متيقظين أكثر صعوبة ، ويتطلب توافر صفات غير تلك التي تكفي لقيادة اناس لاهين أو غافلين عما يفور حولهم . وهم من كانوا يسمون قديما على سبيل التهكم « جماعة موافقون » أو « جماعة المؤيدين » .

وكل هذا يؤثر في الادارة . فالأسباب الثلاثة الأولى أدت الى الحركة العلمية الادارية وما تبعها من تطورات تكنولوجية . والسبب الرابع أدى الى ظهور حركة العلاقات الانسانية .

وهناك خوف من أن تسير كل من الحركتين في اتجاه مستقل . ومثل هذا التطور يعتبر خطيرا جدا ، بمثابة انفصال الرأس عن الجسم أو القيادة عن القاعدة .

وفي كتيب شيق بعنوان (الأشكال المتطورة في الادارة) يقول المؤلف انه نتج عن الادارة العلمية دورات مبسطة للعمل مع اقتصاد في الحركة والجهد واقتصاد كذلك في التعليم .

وفي (١) (دليل الدراسات الحكومية) في إحدى الجامعات الامريكية العبارة التالية :

« ان الفلسفة التي تستند اليها برامج التحضير لدرجة أستاذ في الادارة هي أن الأداء الفعال في عمليات الاشراف والادارة يستدعي :

١ - خبرة بطرق ووسائل الادارة ، واحاطة بالعوامل الانسانية فيها ، وفهما لمشاكل ادارة البرنامج ، وتوجيه السياسة .

٢ - ولا يكفي أي من هذه العوامل بمفرده ، ولكن يلزم أن يكون المدير خبيرا بالطرق الفنية في الادارة ، وفي نفس الوقت يكون مهتما بالصلات الانسانية بهؤلاء الذين يعملون معه وبه ومن حوله ومن أجله ، وبحاجاتهم وحاجة نفسه ، وعلاقة ذلك بسياسة البرنامج وأهدافه »

وقد تطورت هذه الفلسفة بعد ذلك في مقال نشره (براون) تحت

(١) نقلها هنا من بحث الأستاذ (انتقلا) الأستاذ بمعهد العلوم الاجتماعية بلاماي

(هولندا) السالف الإشارة اليه ابريل ١٩٥٩ .

عنوان (مظهر السياسة • البند الثالث فى الإدارة) • وهو يشير الى أن وظيفة تحقيق السياسة (الإدارة) ذات أثر فى وضع السياسة (الإدارة) ذاتها • ولذلك كان دأبنا السياسى الناجح هو الذى يجمع بين الكفاءة الإدارية والكفاءة السياسية • **فتحقيق الهدف لا يقل أهمية عن الهسدف نفسه •**

وهو يقرر ما ذكره الدكتور (لوثر جيولييك) (١) فى كتابه (تأملات إدارية من الحرب العالمية الثانية) وهو : «أن التقدير الواضح للهدف الذى يفهمه الجميع هو الضمان للإدارة المنتجة • وقد علمتأ الحرب أن هذه القاعدة لا تنطبق فقط على الاهداف الكبيرة التى تتعلق بالامة جميعها ولكنها تنطبق كذلك على كل نشاط معين »

وخلاصة دأى براون أن الإدارة لا تعمل فى فراغ • وهذا هو السبب فى أن توضيح شكل السياسة ضرورى للمشاركة الفعالة فى عملية الإدارة

وهذا صحيح فى ظروف التطور الاجتماعى والاقتصادى • وفى هذه الظروف نحتاج الى إدارة نشيطة فى غير اندفاع ، ومتحركة فى غير ضجيج ، وذات مرونة فى غير ميوعة أو غموض • فالعمل تحت تلك الظروف أكثر صعوبة من العمل فى مجتمع ثابت ، أخذ شكله النهائى •

وهذا يعنى أنه من واجب القادة أن يبذلوا كل جهودهم فى التوجيه، والعمل ، والتعاون ، والتطوير الإدارى •

ولا شك أننا لا نستطيع أن نصل الى هذه الغاية الا اذا أدمجنا الاتجاه الى الإدارة العلمية والعلاقات الانسانية •

فما أثر ذلك على القيادة ؟

إذا قارنا أنواع القيادة الإدارية الأربعة - التى سلف ذكرها - نصل الى أن نموذج «القيادة الديمقراطية المتكاملة» هو الوحيد الذى يمكن أن يقابل حاجات الإدارة التى تقوم بهذا العمل • **أى الاصعاج بين الإدارة العلمية والعلاقات الإنسانية •** ذلك أن هذا النهج من القيادة هو ما تحتاج اليه الحكومات الحديثة والقطاع العام والقطاع الخاص على السواء فى كل الظروف لتحقيق التقدم والنمو والرفاهية ، ولمواجهة المنافسة والصراعات الحادة فى الداخل والخارج •

يبقى بعد ذلك أن نتساءل :

(٢) الخبير الإدارى الأمريكى الكبير الذى استقمتته الحكومة المصرية ووضع تقريره

عام ١٩٦٢ كما هو وارد فى موضع آخر •

- ١ - تحت أى الظروف يمكن أن يتحقق هذا النهج من القيادة ؟
- ٢ - إذا ركزنا اهتماما شديدا على عمل الفريق وديناميكية الجماعة وتطورها - وهو جوهر القيادة الديمقراطية المتكاملة - ألا نخشى أن يهبط إنتاج الفرد حين تتلاشى شخصيته أو تذوب فى الجماعة ؟

عن السؤال الاول

من الطبيعى أن نفكر أولا وقبل كل شيء فى إيجاد القادة الاداريين الكفاء . ولكن هذا لا يكفي اذ أنه لا رأس بلا جسم ، كما أنه لا جسم بلا رأس . فأننا نحتاج الى القاعدة (التي يركز عليها هؤلاء القادة) وهم موظفون فى الدرجات الوسطى يمتازون بنظرة فاحصة فى واجبات التنظيم لأن هؤلاء الموظفين هم الحلقة التي تربط بين أجزاء التنظيم كله . انهم العضلات المحركة لجسم التنظيم ، والشرايين التي توصل الدماء الى جميع أجزائه ، لأن الصلات الجيدة فى كلا الاتجاهين (الإدارة العلمية - العلاقات الانسانية) تعتمد الى درجة كبيرة - ان لم تكن كلية - على لياقة وكفاءة موظفي الدرجات الوسطى . فعلى هؤلاء أن يوجدوا فى الخلايا الصغيرة المكونة لهذا الجسم الهائل - وهم الموظفون الادنى - فهما صحيحا للامور التي تصدر من القيادة الى جميع المستويات الاقل . وعليهم كذلك - فى الطريق العكسى - أن يصفوا جميع الطلبات والظلمات فلا يوصلوا الا المعقول منها من أسفل الى أعلى . وكل ذلك بالحسنى واللباقة والاقناع وحسن التصرف . فهم يؤدون دورا هاما فى تطبيق اتجاهي الإدارة العلمية والعلاقات الانسانية . وسوف يتوقف على مجهودهم أن يفهم شكل السياسة العليا أو الخطة العامة فى جميع مستويات التنظيم حتى تكون كالنهر الهادئ الذى يسير من منبعه الى مصبه رقيقا بدون شلالات ، ولا أمواج ، ولا صخور .

عن السؤال الثانى

يشير (وليم وايت) فى كتابه (الرجل فى التنظيم) الى هذه الاحاسيس والمخاوف لأنه يعتقد أن الفرد أكثر ابتكارا من المجموعة . ولذلك يقول - بناء على هذا الاعتقاد - بأنه يجب أن يفسح للفرد مجال أوسع بحيث يكون التنظيم مكونا من أفراد أكثر مما يكون مكونا من جماعات .

وهذا الرأى مردود بأنه إذا كان صادقا فى المستويات العليا ، وفى

جزء قليل نسبيا من المستويات الوسطى فانه لا يصح فى المستويات الدنيا ، لانه فى هذه المستويات الدنيا لا يمكن أن يكون الفرد أكثر ابتكارا أو تماسكا من الجماعة . وإذا كانت هناك استثناءات من هذه القاعدة فعلىنا أن نعطى المتنفس لهؤلاء الافراد باستعمال صناديق الاقتراحات . وحتى هذه الاستثناءات لا توجد غالبا الا فى الوحدات الصغيرة حيث يستطيع الفرد أن يدرك مكانه أكثر مما يكون فى الوحدات الكبيرة .

من ذلك يتبين أنه فى ظروف التطور الاجتماعى السريع تمتاز طريقة الديمقراطية المتكاملة التى تتركز حول الجماعة .

لكل هذه العوامل فان القائد الإدارى لا يمكن أن يكتمل لديه الاحساس بالثقة والامن ، ولا يمكن أن يقود المنظمة الى الامام أو يستمر فى قوة الدفع العالية ، اذا لم يجمع بين يديه عناصر القيادة السياسية والإدارية فيها معا . وهذا - بدوره - لا يتأتى مالم يكن هو نفسه مؤيدا ، ومعترفا به ، سياسيا :

١ - فقد ثبت أنه حين تنفصل القيادة السياسية عن القيادة الإدارية بالمنظمات فان النتائج الاقتصادية ، والإدارية ، والاجتماعية ، والسياسية تصبح سيئة للغاية وباهظة التكاليف . ذلك أنه فى المنظمات ، أى الوحدات الاقتصادية والإدارية ، التى يتطلع العاملون فيها الى قيادتين منفصلتين ، واحدة منهما سياسية والأخرى إدارية ، بتوزع الولاء بين القيادتين ، ويصبح باهتا مهزوزا مهما كان بينهما من أشكال والوان الارتباط الذى يبدو هنا أنه معقد أكثر منه بسيط ، ومفتعل أكثر منه طبعى .

٢ - ان المسئولية عن الانتاج لاشك تضع فى موجات الصراع الحتمى بين القيادتين السياسية والإدارية . ومهما بدا عليهما من عدوء ظاهرى فقط ، وهو السكون الذى يسبق العاصفة التى تطيح بأحدى القيادتين أو هما معا . وهنا يكثُر النفق اذا لم يكثُر الاحتكاك والاستفزاز المستمر . وكلاهما شر مستطير ، وتخريب للانتاج ذاته . وبهذا تكون ضحينا بالنهاية من أجل الوسيلة .

٣ - ان عملية اختيار القادة الإداريين ، من وكلاء الوزارات ومديرى العموم ومن يليهم بالقطاع الحكومى أو رؤساء وأعضاء مجالس ادارات الشركات والمؤسسات العامة ومن يليهم بالقطاع العام

لو تمت وفق المعايير التي تتوخى ضمان نجاحهم في ممارسة اختصاصاتهم وتحقيق الأهداف الموكولة اليهم لما كان هناك معنى - في مراحل الثورة السياسية والتنمية الاقتصادية - لبقائه الفواصل الحالية بين القيادة السياسية والقيادة الإدارية . والا فكيف يوكل - مثلا - الى قائد ادارى وأسمالى مهمة تحقيق أهداف ووسائل وافكار اشتراكية لاينتمى اليها ، ولا يؤمن بها ؟

٤ - ان الأهداف والسياسة العامة للدولة لا قيمة لها اذا لم تأخذ سبيلها الى التنفيذ . فالتنفيذ هو الذى يعطيها وزنها وثقلها ، اذ بدونها تتحول الى شعارات نظرية ، أو حبر على ورق وما أرخصهما ولعل هذا في مقدمة الاعتبارات التي جعلت الأمم المتحدة توصي - فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية في الدول النامية - بأن يكون اختيار القادة المنفذين قائما على أسس سياسية في المقام الأول لضمان تنفيذ السياسات الجديدة بتلك الدول بصورة محققة للغاية منها . ذلك لأن الجهاز الادارى فيها يعتبر جزءا من نظامها السياسى ، وينفذ أهدافه ، ويجسدها في أعمال محققة أو موقوفة حسب الحالة التي يكون عليها اذ تجمعهما وحدة الغاية ووحدة المصير . ومن ثم يتطلب من القادة الاداريين أن يؤدوا دورا اداريا ودورا سياسيا على نفس الدرجة والمستوى الأرفقين . ومزجهما - عن طريق توحيد الشخصية القيادية - يؤدي الى تكامل العملية السياسية والعملية التنفيذية معا، واتحادهما والتحامهما بالأهداف الاشتراكية .

٥ - ان اعداد الخطة العامة بواسطة الأجهزة التنفيذية والوحدات الانتاجية يعتبر أكبر عمل سياسى في المجتمع الاشتراكي . فالخطة العامة هي برنامج العمل التابع من الميثاق القومى ، والذى يجمع الأهداف التي حددها ورسمها ونسجها هذا الميثاق مؤكدة وتخرج الى حيز التنفيذ .

٦ - ان الوزراء في المجتمعات الثورية والنامية لم يصبحوا رجال سياسة بالمعنى القديم التقليدى ، بل أصبحوا رجال ادارة . فهم خبراء في التنفيذ أكثر منهم رجال سياسة حزبية . وهم أيضا - باعتبارهم رؤساء الأجهزة التنفيذية في القطاعين الحكومى والعام - يشاركون السلطات العليا والبرلمان - أو مجلس الشعب - في

وضع السياسة العليا والخطة العامة . وبذلك جمعوا في أيديهم بين عناصر القيادتين الإدارية والسياسية حيث لم يعد هنا خط فاصل بينهما في الوقت الحاضر . وهي صورة جيدة لما يجب أن تكون عليه المستويات الأدنى .

٧ - أحكم التنسيق بين القيادتين على أعلى مستوى في المجتمعات الاشتراكية والتنامية على السواء . ف رئيس الدولة - الذي يتود الأجهزة الإدارية - هو في نفس الوقت رئيس النظام السياسي وقمته . ف رئيس الجمهورية - مثلاً - يجمع بين رئاسة الجمهورية ورئاسة الاتحاد الاشتراكي العربي .

٨ - لقد أصبح دستور العمل في كل الوظائف القيادية السياسية الاستثنائي من سلامة ماضي وأفكار الشاغلين أو المرشحين لها من أي شبهة رجعية أو انحرافية ، لضمان الولاء للسياسة العامة وأهدافها . وبذلك لم تعد هناك مسافات عقائدية بين القيادات السياسية . وبالتالي يجب أن يتم ذلك في جميع القيادات الإدارية وينتسب المواقفات والروح والاهتمام .

٩ - أن زمام الانتاج - بعد الثورات الاشتراكية - قد انتقل إلى الطبقات الكادحة من عمال وفلاحين . ولأول مرة رأينا عمالاً في مجالس إدارات الشركات ، ويتولون مناصب الوزراء ، ويشرفون من هاتين القاعدتين العاليتين على الانتاج ممثلين لقطاع كبير وهام ونشيط من أصحاب المصالح الحقيقية في هذا الانتاج .

١٠ - في مرحلة بناء الاشتراكية يكون العمل الإيجابي ، والحيوية الثورية الدافعة هما أهم ضمانات وركائز هذا البناء الاشتراكي . وبالتالي تكون السلبية .. أو الركود .. أو اللامبالاة .. تخريباً . وناهيك بما يتجاوز ذلك إلى التآمر والهدم ، وقتل الحوافز ، والقضاء على الاشتراكية ذاتها .

١١ - وفي مسيل البحث عن القادة الإداريين يجب ألا نكتفي بالنوايا الطيبة . فقد أثبتت التجارب أن النوايا الطيبة والنوايا السيئة سواء في النتيجة إذا لم تقترن النوايا الطيبة بالمهارة ، وتسلسل بالخبرة ، والمعرفة ، وإدراك المسؤولية على مستوى الدولة كلها . فليس المطلوب منهم مجرد دفع عجلة العمل أو الانتاج - في هذا الجزء أو ذلك من الجهاز الحكومي أو القطاع العام - وإنما خوض

معارك وتجارب وصراعات وتناقضات هائلة لتطوير مجتمع بأسره،
وأمة بأجمعها .

١٢ - أن الاتجاه الى توحيد القيادتين الادارية والسياسية يتطلب
بالضرورة المدول عن الاتجاه التقليدى الذى يقوم على الاقدمية
ومراعاة الروتين . فليس للقادة كادر ، ولا يخضع اختبارهم
لقواعد روتينية . وهذا التحول الضرورى يتفق مع مادعا اليه
جميع زعماء الدول النامية ، من ضرورة توفير جيل جديد من
القادة ليقود الثورة الاجتماعية فى جميع مجالاتها وميادينها اذ
بدون ذلك تعمل الثورة فى فراغ . والعدم لاينتج الا علما .

سادسة - هيئة شئون الموظفين

ترتب على تضخم الأعباء الحكومية ان ازداد الاهتمام بتحقيق
الاستقرار للادارة التنفيذية ، والارتفاع بمستوى كفاءتها ، والاقتصاد فى
نفقاتها ، وتجريد المصالح العامة فيها من الاعتبارات الشخصية ، فنشأت
الحاجة الى وضع سياسة توظيفية فى جميع مستويات الخدمة الحكومية
تقوم على أساس من نظام الكفاية والاقتصاد .

وترمى هذه السياسة الى اختيار اصلح العناصر وأقدرها على ولاية
الوظائف العامة ، وتدريبها على مختلف الخدمات العامة ، وترتيب
الوظائف على أساس من دراسة الواجبات والمسئوليات والمسكلات
الموجودة والمؤهلات المطلوبة ، وتقرير سياسة للمرتبات والاجور ، وقياس
الكفاية . كل ذلك أخذا بالأساليب العلمية الحديثة الدقيقة ، وسعيا
وراء المصالح العام والعدالة بين الموظفين من حيث التعمين والنقل والترقية
والمعلاوات والتأديب والفصل ، والاجازات وغير ذلك ، والى التوفيق بين
مختلف العوامل الاقتصادية والمالية والاجتماعية .

ولما كان من غير المرغوب فيه أن تترك هذه المسائل المعقدة المتشعبة،
التي تتطلب تخصصا وكفاية وخبرة الى درجة عالية ، فى يد الوزراء
ورؤساء المصالح .

ولما كانت مسئولية وضع القواعد التي تحكم هذه الاهداف ، والتي
تنظر الى المجال الكلى للخدمة الحكومية ، تقع على عاتق الرئيس
الادارى الأعلى .

كل ذلك دعا الى انشاء هيئة مركزية لشئون الموظفين والتوظيف تتولى هذه الامور ، مستقلة في شئونها ، وذات اتصال وثيق بالادارة التنفيذية في ذات الوقت .

وتتمتع هذه الهيئة - بجانب كونها هيئة استشارية في شئون السياسة الوظيفية - بدرجة من الرقابة على جميع اوجه ادارة شئون الموظفين لضمان رعاية هذه الشئون بعيدا عن المؤثرات المختلفة ، وحماية لنظام العدل والكفاية .

اما درجة هذه الرقابة فتختلف في كل دولة عن الاخرى .

ولما كان الوزراء ورؤساء الهيئات العامة يقع على عاتقهم تطبيق قواعد التوظيف على موظفيهم . ولما كانت مختلف المستويات المساعدة بالتنظيم الحكومي تقوم بعمليات تتعلق بشئون التوظيف على نطاق واسع . لما كان ذلك استلزم الامر وجنود وحدات بالوزارات والمصالح لمساعدة الرؤساء الاداريين في حل مشاكل موظفيها .

والصلات بين الهيئة المركزية والادارات المحلية ، وتحديد سلطات كل منها ، يتوقف على عدة عوامل منها حجم الحكومة ، ومدى اهتمامها بحماية نظام الكفاية ، ودرجة الخبرة والتقدم والتجارب في شئون التوظيف .

ويجب ان تكون هذه الهيئة على صلة وثيقة بالهيئات الاتية :

١ - هيئة الميزانية التي تقرر - في حدود امكانيات الدولة - ما يخصص للخدمة المدنية .

٢ - هيئة التنظيم وطرائق العمل التي قد ينجم عن ابحاثها اعادة توزيع المسؤوليات او تعديل او خلق وظائف جديدة ، او تغيير في السياسة والبرامج التنفيذية .

وفي بريطانيا تتولى « لجنة الخدمة المدنية » اختيار الموظفين . وهي هيئة مستقلة ، الا ان وزارة الخزانة تتولى وضع القواعد التي تنظم شئون الموظفين وتدريبهم . كما ان لوزير الخزانة سلطة اعطاء توجيهات لها باعتبار انه هو الذى يمثلها في المجلس وامام البرلمان .

وفي الولايات المتحدة يوجد ديوان للموظفين كهيئة مستقلة ملحقة بمكتب رئيس الجمهورية ، بالإضافة الى وجود ادارات محلية للمستخدمين بالوزارات والمصالح .

اختصاصات ادارة الموظفين المركزية :

- ١ - مد الحكومة بالموظفين .
 - ٢ - تزويد الادارة الحكومية بالمبادئ والطرق الحديثة الخاصة بالموظفين .
 - ٣ - وضع الشخص المناسب في المكان المناسب .
 - ٤ - تسجيل البيانات الخاصة بالموظفين في كروت سجل الموظفين التي تتخذ أساسا للترقية .
 - ٥ - تحليل الوظائف وتصنيفها .
 - ٦ - عمل برامج العلاقات العامة .
 - ٧ - التفيتش وهو معنى تقييم الوظائف على أساس اقتراحات الادارات فيما يتعلق بالملاوات والترقيات والوظائف الجديدة والمراجعة .
- ولتحقيق هذه الاهداف تنقسم الادارة الى الاقسام الآتية :

- | | |
|---|--------------------------------------|
| ١ - ادارة تزويد الموظفين | Department Personnel Supply |
| ٢ - ادارة جمع المعلومات | » Antecedents Inquiry |
| ٣ - ادارة تحليل الوظائف | » Job Analysis |
| ٤ - ادارة تقدير الموظفين | » Personnel Judgement |
| ٥ - ادارة التدريب والتطعيم لمدري الادارات | » Training and Education of Managers |
| ٦ - ادارة السكرتارية | Secretarial Department |

الادارة النفسية للحكومة المركزية

تنشأ هذه الادارة - في بعض الدول - بجانب الادارة المركزية للموظفين كي يمكن بطريق المركزية الحصول على اجراء منطقي بالنسبة للاختبارات النفسية للموظفين .

وهذه الادارة تبني رأيا في المسائل الآتية :

- ١ - الموظفون الذين يدخلون الخدمة .
- ٢ - الموظفون الذين ينظر في ترقيةهم أو تقلعهم .

٣ - الموظفون الذين يسببون مشاكل خطيرة .

٤ - الأمور الاجتماعية والنفسية العامة .

الجانب الإنساني للأداة الوظيفية

لما كانت الإدارة العامة تعنى تفاعل العنصر البشري • خادما ومخدوما ، في إطار النظام العام فإن الجانب الإنساني للموظف الذي يقوم بأداء هذه الخدمة يعتبر في المكانة الأولى عند دراسة أي إصلاح إداري . ذلك لأن القوانين لا تنفذ نفسها بنفسها ، وإنما ينفذها آدميون يشترط أن يتوافر فيهم :

١ - فهم السياسة العامة التي هم أمناء على تنفيذها .

٢ - شخصية متكاملة ، وسعة أفق ، وحسن تصرف في أشد المواقف حرجا وبخاصة في نطاق السلطة التقديرية التي يسبغها القانون على الموظف .

ولكي يرتفع الموظف إلى مستوى ما يعقد عليه من آمال يكون من حقه في ممارسة وظيفته :

١ - أن يكون معترفا بمشاعره الإنسانية وقيمه الخلقية وحيرواته الأساسية وقيمة إنتاجه وإبداعه (الجانب المعنوي فيه) .

٢ - أن يكون له دخل من وظيفته يتناسب مع أعبائها والمركز الاجتماعي الذي تسبغه عليه بدرجة تبعد عنه القلق المستمر والغواية (الجانب المادي فيه) .

٣ - أن تكون الرقابة عليه - بعد ضميره - بالقدر الضروري الذي لا يؤدي مشاعره ولا يهدد مستقبله ، ولا يعوق عمله المسئول عنه (الرقابة)

٤ - تحسين العلاقات الإنسانية بين الرئيس والمرعوس ، وبين الزملاء أنفسهم (العلاقات الوظيفية) .

٥ - خلق جو مناسب للعمل وتطويره وإجادته يمكن الموظف من إبراز مواهبه وكفاياته وإثباتها (بيئة العمل) .

ولقد تنبأت حكومات كثيرة متقدمة فُرغت من مكانة موظفيها ومرباتهم إلى درجة جعلتهم على قدم المساواة مع زملائهم الذين يعملون في القطاع الخاص .

عوامل الاطمئنان في الوظيفة

لكي يقوم الموظفون بما هو مطلوب منهم بروح معنوية عالية يجب ان توفر لهم عوامل الاطمئنان عن طريق :

(١) تقدير الاجر الذي يتناسب مع عبء العمل الذي يقومون به ، والا يقل عن اجر الوظيفة المماثلة في الاعباء . فالشعور بالعين قد يؤدي الى هبوط الروح المعنوية ، او محاولة النقل الى الوظيفة الاكثر اجرا عند تساوى المؤهلات المطلوبة .
(ب) توفير مكان العمل الصحى .

(ج) وضع نظام عادل للترقيات فان من مسئولية اية حكومة ديمقراطية اشتراكية وضع هذا النظام . ويتطلب ذلك تصنيف الوظائف ووضع مقاييس واضحة لقياس الانتاج والترقية بالكفاءة ، والاقلال ما أمكن من تأثير الاقضية المطلقة فى الترقيات خصوصا فى المراحل العليا من السلم الادارى .

وعندئذ لاتتخذ الترقية وسيلة لزيادة المرتب فقط ، وانما تتخذ اداة لاختيار اصلح الموظفين لشغل الوظيفة الخالية التى تتطلب صفات وكفاءة انتاجية خاصة قد لا تتوافر فى الأقدم .

(د) كما يحسن اطلاق العلاوات الدورية التى تتناسب مع زيادة اعباء المعيشة .

(هـ) توفير الوسائل المهيئة للموظف على حسن أدائه لوظيفته مثل المواصلات الميسورة للانتقال داخل دائرة عمله ، والسكن المناسب .

(و) اتباع وسائل التشجيع عن طريق : المكافآت التشجيعية للمنتجين - الترقيات الأدبية - خطابات الشكر - الاشادة بالمجهود فى الاجتماعات الدورية ... الخ .

التنقلات والاستقرار

يحسن بكل وزارة أن يكون لديها نظام ثابت للتنقلات يعلمه كل الموظفين ، يحدد فترات يقضيها الموظف فى المناطق المرغوبة . وبذلك يطمئنون الى عدالة هذه التنقلات ، وان تقلل الاستثناءات لهذه القواعد ما أمكن . كما يحسن عدم الاكثار من حركات التنقلات اذ أنها تمنع استقرار الموظف فى المكان الواحد مدة تكفيه لتفهمه وخدمته الحسنة الكاملة .

ولابد حل دائم لمشكلة التنقلات يحسن تشجيع أبناء المناطق غير المرغوب فيها على التعليم العالي بالمنح الدراسية وغيرها ، وأن تكون هذه المنح مشروطة بخدمة هذه المناطق لمدة لا تقل عن خمسة أعوام مثلا .

كما يحسن إيجاد مرغبات للعمل في هذه المناطق عن طريق المدد الاعتبارية للخدمة ، أو زيادة الاجر ، أو التفضيل عند الترقية ... الخ .

التقدير أو التقويم

يحسن أن يوضع نظام لقياس انتاج الموظف . ولا يمكن أن نتحدث هذه المقاييس بالنسبة لجميع الوظائف فمما يصلح لقياس الانتاج في وظيفة كتابية لا يصلح لقياس الانتاج في وظيفة فنية ... الخ من معايير القياس . كما يجب أن تكون هناك وسيلة لتقدير هذا الانتاج تقديرا حقيقيا .

القواعد التأديبية

إن إهمال عقاب الموظف المهمل له أشد من الأثر السيء الذي يحدثه عدم مكافأة المنتج والمبتكر إذ يشجع المهمل على استمرار الإهمال . كما يدفع المنتج الى الاستهتار .

التدريب في الوظيفة

تتعدد القوانين المنظمة لأداء الخدمات العامة ، وتكثر تفسيراتها وتعديلاتها بما يتناسب مع النتائج العملية لتطبيقها . لذلك يحسن أن تكون هناك برامج تدريبية للموظفين لزيادة كفاءتهم الانتاجية ، وأن تكون هذه البرامج مستمرة كلما استحدثت أساليب جديدة في أداء العمل أو تطلبت الخطة تنظيمات جديدة .

(ب) كما يحسن أن يزود الموظفون بالمعلومات الكافية في ميادين تخصصهم عن طريق المكتبات المحلية .

(ج) ويجب أن تتوالى برامج التدريب بالتقويم وقياس أثرها في مستوى أداء الخدمات .

وقد اهتمت فرنسا بهذه المسألة منذ عام ١٩٤٥ ، وحورت هناك برامج التدريب بحيث تكون بالمرونة المطلوبة .

وقد أدخلت فرنسا نظاما جديدا على تدريب موظفي الحكومة مع العناية بصفة خاصة بالقيم الانسانية ، فأنشأت المدرسة الأهلية للإدارة التي تعد المرشحين للعمل في الحكومة .

والهدف الأول من التدريب بهذه المدرسة هو تفتيح عقول الطلاب وجعلهم على صلة مباشرة بالحياة . وذلك يجعلهم يدرسون مشاكل عملية تتصل بالحياة الانسانية والاجتماعية (١) .

سياسة التوظيف

هناك نظريتان أساسيتان في سياسة التوظيف يتعارضان تعارضا جوهريا من حيث الاتجاه - ولكن طبيعة هذا التعارض لم تنل حقا من عناية الدارسين كما يقول الخبير لوثر جيوليك (٢) .

الأولى - طريقة توصيف الوظائف

هذه الطريقة تبدأ « بالمسئل المطلوب ادائه » ، وهو ادارة عجلة الجهاز الحكومي بكل ماينطوى عليه من قرارات سياسية وخدمات وعمليات ورقابات .

وتقسم هذه السلسلة الضخمة المعقدة الدقيقة من الأعمال الى مجموعتين :

١ - الأعمال السياسية وهي من شأن الأجهزة السياسية وليست من شأن «ادارة شئون الموظفين» .

٢ - كل الأعمال الاخرى وهي كل ماعدا الأعمال السياسية .

والخطوة التالية هي تقسيم الفئة الثانية «كل الأعمال الاخرى» الى مجموعات رئيسية ، ثم تقسيم هذه المجموعات الى اجزاء رئيسية ، ثم تقسيم هذه الاجزاء الى وحدات عمل ، وأخيرا الى وظائف فردية

(١) من بحث (الوظائف المدنية العليا) قدمه المستر م. بانيرجيا خبير الأمم المتحدة بمعهد الإدارة العامة في القاهرة لؤتمر بحث المشاكل الإدارية المقارنة المنعقد بالقاهرة من ٢٦ - ١٩٥٩/٤/٢٩ .

(٢) انظر تقرير المستر لوثر جيوليك الخبير الإداري الأمريكي - صفحة ١٣٢ وما بعدها .

محددة تصبح تعريفا للوظيفة على أساس العمل الذى يؤدي بصرف النظر عن الأشخاص الذين يقومون به فى الحاضر والمستقبل .

وفى نهاية هذه العمليات تتقرر «المواصفات» الدقيقة لكل وظيفة على أساس غير شخصى ، أى بغض النظر عن يشغلها ، من أعلى الوظائف الى ادناها .

وعلى ضوء هذه «المواصفات» يشرع الخبراء فى تحديد المؤهلات اللازمة لكل وظيفة ، وهى تشمل :

١ - الشهادات الدراسية .

٢ - المعلومات .

٣ - المهارات .

٤ - الخبرة .

٥ - الصفات الشخصية والميزات الخاصة .

والخطوة التالية هى اعداد اختبارات موضوعية ، واستخدامها لتحديد من تتوافر فيه تلك المؤهلات الخمسة ، ومن هم أفضل المتقدمين فى الترتيب .

وتختلف وسائل اختبار هذه المؤهلات الخمسة فالتعليم يقاس بالشهادات الدراسية والدرجات الجامعية ، والمعلومات تقاس بالامتحانات الشفوية والتحريرية . والمهارات تقاس بأداء أعمال معينة فى ظروف معينة . والخبرة السابقة يمكن التعرف عليها بالرجوع الى من عمل الموظف تحت اشرافهم من رؤساء واصحاب الأعمال من طريق التحريات النزبية التى توضع لها ضوابط دقيقة تمنع العبث فيها والتحايل . كما تقاس الصفات الشخصية الخفية والاخلاق عن طريق المقابلات الشخصية والبحوث الخاصة مع الاستماعة أحيانا بالاختبارات السيكولوجية والتشخيصية . بل لقد ابتكرت اختبارات تحريرية لقياس الامانة . وكل هذه الاختبارات تتوخى أن تكون موضوعية ومتحررة من الميول الشخصية للممتحن أن تكون تنافسية .

ولكى تتأكد ادارة شئون الموظفين من توافر عدد كبير فيهم المؤهلات المطلوبة فانها تعمل على اغراء المرشحين ، واقتناع المؤسسات التعليمية بانشاء برامج دراسية تتوخى بث معلومات خاصة ، واججاد مهارات معينة تطابق المواصفات المطلوبة .

ويتحدد مرتب كل وظيفة على أساس الوظيفة ذاتها لا على شاغلها ويتوخى فيه أن يمثل بطريقة معقولة :

- ١ - مستوى المسؤولية كما يتحدد في توصيف العمل .
- ٢ - علاقة العمل بباقي مراتب السلم الوظيفي .
- ٣ - مدى الحاجة الى اجتذاب مرشحين لهذا العمل .
- ٤ - معدل المرتبات في خارج الحكومة الخاصة بمثيله .
- ٥ - الخدمة والخبرة السابقة للموظف .
- ٦ - تكاليف المعيشة .
- ٧ - الأخطار والمصاعب التى يتطوى عليها العمل .

ويستعمل جدول المرتبات على سلسلة من العلاوات التدرجية تتناسب مع طول الخدمة وتزايد الاعباء الشخصية ، او نمو الكفاءة في الأداء حتى لا يصاب الموظفون بعد قليل بالجمود وفقدان الأمل والياس .

وبلاحظ أن نظام العلاوات لا يتسق تمام الاتساق مع نظام «توصيف الوظائف» لان هذه العلاوات تتصل «بظروف الموظف» لا «بمواصفات العمل» . ويمكن أن نهتدى الى توفيق منطقي بين ضرورة نظام العلاوات ونظام توصيف الوظائف فنقول ان الوظيفة قد ارتفعت بسبب شاغلها الى مستوى أعلى لأن هذا الموظف قد اُضاف اليها مزايا جديدة بفضل ماكسبه من خبرة . ولكن اذا خلت هذه الوظيفة وجب أن يبدأ شاغلها الجديد بالمعدل الاساسى لا بالنقطة التى انتهى اليها شاغلها السابق .

ونظام « القياس الفترى » لمعدل كفاية الموظف عنصر من عناصر نظام كامل النمو . وهذا القياس يقوم به رئيس الموظف أو لجنة خاصة ، وأحيانا بالاشتراك مع مكتب لقياس المعدلات . ويتم عادة عن طريق استمارات خاصة بتحليل أداء العمل بمقياس موضوعى .

وفضلا على ذلك فإن نظام التوظيف الحديث يشتمل حتما على تدريب اجبارى أثناء العمل ، واجراء النظم التى تحمى الموظف من القبن فى العلاوات والترقيات ومن تصف الرؤساء .

ثانيا - نظام البرنامج والقوة البشرية

هذه الطريقة تختلف عن الطريقة الاولى فى انها تبدأ بالموظفين الموجودين فعلا لأداء عمل معين .

وهذه الطريقة في الحقيقة لها نقطتا بداية لا نقطة واحدة :

(١) بداية العمل الذي يجب ان ينجز (٢) والموظفون الذين ينجزونه

وهذه الطريقة تطبق سواء في الحكومة أو الأعمال الحرة حيث تكلف منظمة قائمة فعلا بأن تنجز عملا أو أعمالا معينة . ويكون على رئيس هذه الوحدة أن يستهدى الطريقة التي يرى أنها تكفل تأدية هذه الأعمال على أحسن وجه بما أتبع له من الرجال والمواد والزمن . عليه أن يستخدم القوة البشرية والمادية والزمنية أحسن استخدام لتحقيق أحسن نتيجة . ويمكن أن يتحدد البرنامج داخل اطار يتفق مع الفاية المنشودة . اطار يشمل التقاليد ، والقوانين ، والاعتمادات ، والسوابق الموجودة . لكن التفاصيل تترك للرئيس أو المدير المسئول . تماما مثلما يواجه القائد العسكري في الميدان من ظروف حين يعطى إمكانيات مادية وقوة بشرية وفترة زمنية معينة ويترك له الباقي ، وهى أيضا مهمة القول ، والمدرس ومدير المستشفى ، ومدير أى مصنع أو مشروع عام أو خاص .

ومشكلة الموظفين هنا تختلف عن مثلتها في الطريقة السابقة .
ويتبين ذلك من الاجراءات والخطوات التي تتبع فيها :

١ - يعين رئيس لهذه المنظمة أو الوحدة على مجموع من الناس .

٢ - يعين له العمل المطلوب أدائه من حيث الضامات والزمن والقوة البشرية الموجودة فعلا مع تعديل طفيف حسب حاجة العمل .

٣ - لا يسير على هدى المواصفات المثالية المجردة للوظائف ، بل يسير على هدى الخبرات الفعلية للرجال الذين يعملون معه ، فهو يحاول اكتشاف كل القدرات والمهارات الموجودة فعلا ، وبث روح الفريق فيهم حتى يصبحوا كفريق رياضي يعمل كمجموعة لا كأفراد نحو هدف معين . وهو في هذا يتمتع بمرونة هائلة لا تتاح في الطريقة السابقة . اذ لا يقاس النجاح هنا بما يفعله كل فرد بل بالنتيجة النهائية للمجموعة كلها على أساس ما يستخذه رئيس العملية من نظم حديثة وروح ايجابية .

٤ - لن يعين الموظفون الجدد للاء وظائف تحددت معالمها من قبل بطريقة نظرية بل يعينون على أساس الملاءمة مع الفريق الموجود

فعلا ، والعمل المحدد لهم قبالا ، وتكملة ما قد يكون فيه من نقص فاذا كان أحد الموظفين في الوحدة أو الفرع أعرج مثلا بحيث يتأثر عمله بعاقته فلا يسمح رئيس العمل في هذه الحالة بتعيين موظف آخر أعرج في نفس الوحدة أو العمل حتى لا يزيد النقص في الانتاج مهما كانت مواصفاته الأخرى ، بل يعين موظفا آخر يستطيع أن يعوض هذا النقص . وإذا رأى رئيس العمل أن بعض الموظفين لديه تنقصهم الحماسة لعملهم يلجأ حتما الى تعيين من تتوافر فيهم حماسة غير عادية لتعويض هذا النقص أيضا لا العكس . وهكذا . فالمسألة ليست مسألة عدد موظفين أو وظائف أو درجات شافرة ، وإنما مسألة اختيار عمل أو أعمال معينة كما وكيفاً وزمناً .

٥ - في نظام «البرنامج والقوة البشرية» يتركز الاهتمام - لا في المواصفات المثالية المجردة كما في النظام الأول - وإنما في عمل الفريق والمرونة وإمكانية الحركة . فهذا الموظف ينتقل من عمله الى أى عمل آخر يحسنه ولا يحتاج في هذا النقل بأى حق مكتسب أو عقد عمل معين . ولذلك لا يكون التدريب في هذا النظام في معاهد منفصلة أو دورات تدريبية وإنما داخل العمل نفسه .

٦ - ووظيفة ديوان الموظفين في هذا النظام تختلف من وظيفته في النظام الآخر . ففي النظام التوصيفى يقوم بتحديد مواصفات معينة ويعمل على إيجاد مرشحين صالحين لها ، أما في نظام القوة البشرية يعمل فى خدمة المصالح التى تنجز العمليات فيساعدوها على اكتشاف الرجال الصالحين الذين تقررت الحاجة اليهم ، ويفحص صلاحيتهم قبل التعيين حتى تمتنع المحسوبية .

٧ - ان نظام القوة البشرية يتفق مع متطلبات الاشتراكية اذ يسمح باستيعاب المتعطلين من خريجي الجامعات والعمال ووضعهم في الاعمال والامكنة اللاتمة بهم . كما انه يسمح بنظام المنافسة التى تختلف عن مثيلتها في النظام الرأسمالى اذ تصبح المنافسة هنا من عمل فريق لا عمل افراد ، وبذلك يوجد الحافز الذى لا ينتج أى عمل بدونته .

المقارنة بين النظامين أولا - نظام التوصيف

١ - نواحي القوة

- ١ - نظام منطقي من أوله الى آخره . اى انه نظام كامل يواجه كله الاحتمالات بجواب موضوعى لا يدخل فيه العنصر الشخصى مطلقا .
- ٢ - يحمل عبء كل قرار فردى ويرد تلك القراوات الى مواصفات الوظائف المحددة تحديدا تجريديا .
- ٣ - المؤهلات الفردية تقاس فيه باختبارات موضوعية لا اثر فيها للمحسوبية . وبذلك يخفف من اثر المحاباة الشخصية والسياسية .
- ٤ - تمتع الموظفين في ظله بالطمأنينة التامة .
- ٥ - ان جهاز الحكومة في ظله يكاد يدير نفسه بنفسه لفترات طويلة دون قيادة عليا .
- ٦ - تعتمد المرتبات على أساس الخدمة والدرجة . ولكل درجة سلسلة من العلاوات الدورية . فلا يحصل موظف على أكثر او أقل من حقه .

٢ - نواحي الضعف

- ١ - انه نظام نظرى بحث فوضع المواصفات الدقيقة للوظائف ليس امرا هينا حتى لو وجد تنظيم كامل مثالى له .
- ٢ - ان تحديد المواصفات يجب أن يتجدد مع مرور الزمن وحسب ما تنكشف عنه التجربة وحاجة العمل بينما أن المؤهلات مسألة شخصية بحثة ، وقلما تلاحظ صفات الخلق الشخصى ، والإخلاص فى العمل والحماسة له التى تحدد فى الواقع قيمة عمل الفرد .
- ٣ - ان الاختبارات ضياء ولا احساس لها ولا عقل ولا منطق اذا استثنينا بعض جوانب المعرفة والمهارات .

ومع ذلك فإن النجاح في الامتحان ليس هو القدرة التي يبحث عنها صاحب العمل .

٤ - ان قوائم المرشحين سرعان ما تفقد صلاحيتها بسبب تغير ظروف المرشحين رغم أنها تظل نافذة المفعول بأمر ديوان الموظفين لأشهر أو سنوات طويلة بسبب النفقات التي يتطلبها عقد امتحان آخر .

٥ - قياس معدل الكفاية لا يكاد يساوي شئنا من الناحية العملية فالتقدير دائما (ممتاز) بالنسبة لعدد كبير من المرشحين .

٦ - معدلات المرتبات تتبع الارتقاء في السلم الوظيفي دون أي اعتبار آخر . وبذلك يختلف مرتب موظف عن موظف آخر يتساوى معه في الأقدمية والعمل بمجرد أن كلا منهما ساقه حظه الى الجهة التي يعمل فيها ؛ وتتميز احدهما عن الأخرى في عدد الوظائف الأرقى وفي سياسة الرؤساء ومعاملتهم وتقديرهم للعمل ولمرؤسيهم ؛ ولحفاة الحكومة لنوع عملهم باعتبار أنه أهم أو أحدث أو أرقى ... الخ .

٧ - انه يفترض أن الحكومة صاحبة عمل ؛ وليس عليها مسؤوليات اجتماعية ولا تواجه أصحاب الأعمال .

ثانيا - نظام القوة البشرية

١ - نقط القوة :

١ - واقعي جدا لأنه يبدأ بمهمة قائمة وموظفين موجودين فعلا .

٢ - يفترض ان رئيس العمل يجب أن يحسن استخدام ما لديه من قوة بشرية ؛ ومهمات ، وزمن .

٣ - يعمل الموظفون كفريق متضامن لا كأفراد لا رابطة بينهم ، فهو ينمي روح الجماعة .

٤ - يتمتع بمرونة هائلة فهو يستطيع أن يحرك أفرادَه بلا قيد ولا شرط من حيث نوع العمل أو مكانه . فهو مثلا يستطيع أن يسند الى الطبيب مهمة غير طبية ، وإلى المحامي مهمة غير قانونية وإلى المهندس مهمة غير هندسية ... الخ على عكس النظام الآخر .

حقيقة انه يستطيع هذا ولكن في حدود معينة ؛ فيستحيل مثلا أن يطلب الى طبيب أن يصمم جسرا ؛ او أن يطلب الى مهندس القيام بعملية جراحية لريض . لكن باستثناء نواحي التخصص الدقيقة هذه يستطيع أن يخترق جميع القيود والحدود ما دامت في صالح العمل والجماعة .

٥ - يسيطر على الحوافز والمفريات سواء منها ما يتعلق بالمال أو الوضع الوظيفي .

٦ - تدريب الموظفين تدريباً علمياً في داخل العمل بدلا من التدريب النظري بعيدا عن العمل الذي يتطلبه نظام توصيف الوظائف .

٧ - ينقل قياس النجاح من الانجازات الفردية الى الانجازات الجماعية .

٨ - يتيح قيادة ادارية حكيمة ونشيطة وخبيرة . فهو معمل قيادات .

٩ - يتحدد المرتب فيه على أساس الموظف لا الوظيفة ؛ ويتوقف على مدة خدمة الموظف ، وخبرته السابقة ؛ وانجازاته .

٢ - نقاط الضعف :

١ - انه لا يدير نفسه بنفسه كالنظام الآخر ، اذ لا بد فيه من مدير قوى نشيط حازم وخبير على رأس البرنامج .

٢ - انه نظام شخصي شكلا وموضوعا . فالرئيس هو الذي يعين أو يرشح ، ويحدد المرتب ؛ والعمل ؛ ومكان العمل ؛ وكل الظروف الأخرى التي يتوقف عليها مصير الموظف ومستقبله وحياته كلها .

٣ - يفتح مجالا كبيرا للمحسوبية والفروق الكبيرة بين أشخاص يتساوون في كل المؤهلات والموصفات .



ولما كان من الواجب ألا تتبع نظاما مستوردا لمجرد أنه طبق بنجاح في دول أخرى اذ أن التقليد هو من أكبر عيوبنا حتى الآن فقد رأى الخبير العالمي لوثر جيوليوك أن نقتبس ما يلائمنا من كلا النظامين فنقرر بعد بحث ودراسة ما الذي نأخذ من أيهما وما الذي ندعه .

وهذا ما حاول أن يأخذ به نظام العاملين الجديد في الحكومة
بالقانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ونظام العاملين الجديد في القطاع العام
بالقانون رقم ٦١ لسنة ١٩٧١ على تفصيل ليس هنا مجاله (١) .

ضمانات الموظفين

يقوم كلا النظامين على أساس بث روح الطمأنينة في نفوس موظفي
الدولة حتى تتمكن الحكومة من اجتذاب ما تحتاج اليه من الكفايات ؛
ثم الاحتفاظ بهذه الكفايات لتستفيد من نمو معارفهم وقدراتهم ، وتهيئ
لها هيئة من الموظفين نذرت نفسها ، ووقفت جهودها وخبراتها ؛ دائما
لخدمة الصالح العام .

وينبغي أن يتمتع الموظف بمجرد تعيينه بضمانات أساسية
تكفل له :

١ - الثبات في وظيفته الا في حالة الانجراف الذي يثبت بطريقة نزيهة
وعادلة وبمعرفة جهة محايدة أو محكمة مختصة .

٢ - جريان العلاوات على أساس رتيب وطبيعي بهدف زيادة دخل الفرد
كلما زادت أعباؤه الشخصية والعائلية وتضاعفت خبراته ؛
ومسئوليياته ؛ وارتفعت أسعار الحاجيات الضرورية التي يجب أن
يتحتم أن تتوافر له ولأمثاله .

٣ - التشجيع على الابتكار وحسن الأداء والتفاني بمنح علاوات تشجيعية
مناسبة وترقيات استثنائية .

٤ - ضمان إبعاد الترقيات العادية والترقيات بالاختيار من العبث
والمحسوبية .

٥ - كفالة فترات معقولة للراحة في العطلات والأجازات الدورية والمرضية
والمرضية . وهذا النظام الذي لا بد من وجوده وصيانته ذو قيمة
كبرى للدولة الحديثة .

(١) انظر كتابنا (شرح القوانين الجديدة للعاملين في الحكومة والقطاع العام) .

الكفاية الاشتراكية فى الوظائف

يقول الخير العالمى لوثر جيوليك ان التاريخ اثبت ان البطالة ليست مأساة شخصية وعائلية فحسب بل انها كذلك من عوامل الاضطراب الاجتماعى والفوضى السياسية - كذلك يدلنا التاريخ على أن الضغط المدمر للبطالة ينشأ من جانب طوائف معينة كالعمال وخريجي الجامعات • فهو لا يكون مثلاً فى الفلاحين ولا فى اصحاب المؤهلات المتوسطة او الصغيرة •

وفى هذه الظروف يجب على الحكومات التى يهملها اقرار النظام أن توجه جهودها الانشائية الى تقادى حدوث بطالة جماعية فى تلك الطوائف التى تحسن الضغط والتنمر والافصاح عن نفسها وعن حاجتها الى العمل لتعيش •

وفى البلاد النامية فى الشرق ، حيث تنمو آمال الناس وتنتشر بسبب انتشار التعليم وزيادة الاتصال بالعالم الخارجى - فان الحاجة تصبح ماسة الى منع هذه الانفجارات التى تعطل موكب التحرير والتقدم والنمو •

ومحاربة هذه البطالة تكون بطريقتين :

أولاً : تعيين كل المتعطلين بقرارات ثورية حاسمة وعامة لا بقرارات فردية ضيقة وضعيفة •

وأذا كان نظام توصيف الوظائف يقوم عقبة فى هذا السبيل فان نظام القوة البشرية يسمح باستيعابهم وضمهم لما يتمتع به من مرونة فى الحركة وتحريك الموظفين حسب حاجة العمل •

ثانياً : الاهتمام بحل مشاكل المعلمين العالى والفنى حلاً جذرياً على ضوء بيانات واحصاءات لجنة القوى العاملة •

ولذلك يجب أن يراعى فى قبول وتخريج هؤلاء المتعلمين لمدة عشرين أو ثلاثين سنة مثلاً حاجة العمل الفعلية : أو الخطط الخمسية التى وضعت والتى ينتظر وضعها فى هذه المدة •

وعلى رجال التعليم أن يراعوا هذه النسب بكل الوسائل بحيث لا تزيد أو تنقص حتى يمنحوا كارتة اضطراب الحكومة باستمرار وإلى الأبد الى استخدام متعلمين أو أنواع أكثر من حاجتها ، أو بدون أن تكون فى حاجة اليهم على الإطلاق • الأمر الذى يؤدى الى :

- ١ - تضخم ميزانية الوظائف بما يرهق الحكومة والأمة ارهاقا شديدا .
- ٢ - تحطيم الروح المعنوية لهؤلاء المحريجين ولزملائهم القدامى على السواء عند ما يبين للأولين أنهم بلا عمل وأنهم يتقاضون احسانا ؛ وبتبيين للآخرين أنهم عالة عليهم فى العمل والأجر .
- ٣ - شيوع روح التذمر بين كافة الطوائف لهذه السياسة التى لا يتفهم معظم الناس جدواها ، ولا يقتنعون بمبرراتها .
- ٤ - ايجاد نوع من البطالة ان عاجلا أو آجلا حين تمجز الحكومة عن الاستمرار فى هذه السياسة لأسباب اقتصادية أو علمية بحتة .

الموظفون فى مصر

من المطالب الأساسية التى لا تستغنى عنها حكومة حديثة ايجاد نظام سليم للوظائف العامة .

ولسنا بحاجة الى التدليل على أن برامج التجديد تحتاج الى موظفين أكفاء لتنفيذها ؛ ولبت الحياة فيها . كما أنه ليس هناك ما يشكل مستوى الادارة الحكومية أكثر من مستوى الكفاية والأمانة عند الموظفين العاملين فيها .

ونظام الوظائف العامة فى مصر كان ولا يزال محل تبديل وتغيير جذرى رغم كل التحسينات والمزايا التى أضافتها الثورة اليه . ذلك لما يحدث فيه كل يوم من التعقيد فى التطبيق العملى .

وقد أعد الخبراء من مصريين وأجانب دراسات عديدة حول هذا النظام . ولكن عدد موظفى الحكومة الدائمين استمر فى الزيادة بل فى التضخم . كما أنشئت مؤسسات وشركات عامة جديدة مما ترتب عليه اضافة آلاف من الموظفين الى القطاع العام . ليس هذا فحسب ؛ بل ان هذه الحالة قد خلقت كثيرا من المشاكل الجديدة فى مجال شئون العاملين .

يقول الخبير العالمى المستر لوثر جيولييك :

« على الرغم من أنه بلبت مجهودات منتظمة ومستمرة لتحسين الموقف المخرج الحالى فيمكن القول دون تجن ان هذا الموقف الآن أسوأ مما كان عليه منذ سنوات عدة . ومن المحتمل أن يزداد سوءا مع مرور الوقت اذا لم تتخذ اجراءات قوية وسريعة لمعالجة . صحيح انه قد أجريت

دراسات عدة حديثا ، كما أنه أعد مشروع (١) قانون جديد للخدمة المدنية ؛ وأصبحت بذلك عيوب النظام الحالي مفهومة تماما ولم يبق إلا العمل « .

وهو يحصر عيوب النظام الحالي في الأمور الآتية :

١ - أن جهاز الموظفين المدنيين الذى يطلق عليه (ديوان الموظفين (٢)) مستول عن كل الموظفين فى الدولة والقطاع العام الذى يبلغ عددهم :

٢٥٠.٠٠٠ موظف دائم

٢٠٠.٠٠٠ موظف مؤقت

٢٠٠.٠٠٠ من العمال

٦٠.٠٠٠ موظف بالمؤسسات العامة (بعد قرارات ١٩٦١

الاشتراكية)

٧١٠.٠٠٠ المجموع (٣) .

وديوان الموظفين هذا الذى يضم حوالى ٨٠٠ موظف - لا يتوافر له مع الأسف احصاء دقيق لمجموع الموظفين وبالتالي البيانات التفصيلية عنهم . ولا يمكن الحصول منه الا على رقم تقريبى للمجموع الكلى للوظائف من بيانات الميزانية (٤) .

ويقترح أن يكون لموظفى الديوان مكانة أكثر أهمية ووضوحا فى مستويات الحكومة العليا بحيث تكون فى نفس مستوى وظائف التخطيط والميزانية ، وأن يكلف الديوان بحصر جميع أنواع الوظائف ؛ كما وكيفا ، ونشرها على الكافة ليستعين بها من يشاء ؛ ولتساعد على توضيح الموقف باستمرار .

٢ - ان هناك تضخما مستمرا فى عدد الموظفين فى معظم الادارات .

(١) هذا المشروع صدر بتاريخ ١٩٦٤/٢/١٨ تحت رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ . وله الذى فيما بعد وحل محله القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ .

(٢) يطلق عليه الآن « الجهاز المركزى للتنظيم والادارة » الذى انقضى بالقانون ١١٨ لسنة ١٩٦٤ ، والذى يتبع حاليا وزارة الخزانة بعد أن كان هيئة مستقلة يرأسها رئيس مجلس ادارة بدرجة وزير .

(٣) هذا التقرير وضع سنة ١٩٦٢ . وبالتالى تكون هذه الأرقام قد تفتت وزادت كثيرا عن ذلك .

(٤) صفحة ٤١ من التقرير .

وبيضا نجد كبار الموظفين مرهقين من كثرة العمل نجد المومسين فى كثير من الحالات لا يقومون الا بأعمال قليلة ؛ أو لا يؤدون شيئا على الإطلاق . ولذلك تتأثر الأعمال وترتفع التكاليف (١) .

٣ - ولا يوضع الموظفون دائما فى المراكز التى يصلحون لها . كما لا يتناسب الأجر دائما بطريقة سليمة مع الوظيفة . وقد فرض على الوزارات تعيين خريجي الجامعات الجدد دون اعتبار لحاجة العمل ، أو لحاجة هؤلاء الخريجين أنفسهم الى المراتب أو الكفاية مع أن الزيادة الكبيرة فى عدد الموظفين بهذا الشكل فى أى عمل تؤدى الى عدم الكفاية والهبوط بالروح المعنوية فيه (٢) .

٤ - ولا يقل خطورة عن ذلك تكسب الموظفين فى القاهرة سواء منهم من يعمل بها أو بالأقاليم مع أن خدمات الحكومة تحتاج الى أن تكون الأغلبية فى الأقاليم نفسها عملا واقامة .

٥ - لم تبذل العناية الكافية بتدريب الموظفين (٣) .

٦ - لم يتغير الوضع العام حتى بعد تطبيق نظام اللامركزية والمحافظة . فى الجوهر وان تغير فى الشكل .

ويقول أيضا (٤) :

ليس هناك فائدة تذكر لث الموظفين على بذل المزيد من الجهد إذا لم تتوافر المتطلبات الأساسية لنظام سليم للتوظيف على النحو المعترف به فى كل أنحاء العالم .

وهو يندق ناقوس الخطر فيقول :

« ليس هناك ما هو أهم فى تطوير الأداة الحكومية فى مصر من الاهتمام العاجل بالحاجة الى ادخال تغيير أساسى فى نظام الخدمة العامة على أساس الطرق المقترحة . وليس هذا عمل يوم وليلة بل انه يستغرق الشهور والسنوات ؛ ولكن التأخر أكثر من ذلك سوف يعرض نجاح البرنامج الحكومى الحالى للخطر » .

(١) صفحة ٤٣ من التقرير

(٢) صفحة ٤٣ من التقرير

(٣) هذا التقرير وضع سنة ١٩٦٢ . ومع ذلك لا يزال ما جاء به صحيحا بهذا

الخصوص رغم الجهود المتوالية فى شأن التدريب .

(٤) صفحة ٤٤ .

انشاء الجهاز المركزى للتنظيم الادارة :

١ - صدر القرار الجمهورى بالقانون رقم ١١٨ لسنة ١٩٦٤ فى شأن انشاء الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، بدلا من ديوان الموظفين المنشأ بالقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ .

وقد نصت المادة الاولى من القرار الجمهورى المذكور على ما يلى :

« يستبدل باسم (ديوان الموظفين) اسم (الجهاز المركزى للتنظيم والادارة) ويستبدل بالقانون رقم ١٥٨ لسنة ١٩٥٢ المشار اليه الأحكام المرافقة لهذا القانون ؛ ويلغى كل حكم يخالف هذه الأحكام » .

كما نصت المادة الاولى من القانون على ما يأتى :

« ينشأ الجهاز المركزى للتنظيم والادارة . ويكون هيئة مستقلة تلحق بالمجلس التنفيذى . ويتألف هذا الجهاز من ادارات مركزية يصدر بتنظيمها وتحديد اختصاصاتها قرار من رئيس الجمهورية . . . » .

ونصت المادة الثالثة منه على ما يلى :

« يكون هدف الجهاز تطوير مدى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية الانتاجية ، وتحقيق العدالة فى معاملة العاملين ، والتأكد من مدى تحقيق الأجهزة التنفيذية لمسئولياتها فى ميدان الانتاج والخدمات » .

ونصت المادة الرابعة منه على ما يلى :

- « يمارس الجهاز اختصاصاته بالنسبة للجهات الآتية » :
- (أ) الوحدات التى يتألف منها الجهاز الإدارى للدولة .
 - (ب) الهيئات والمؤسسات العامة والشركات التابعة لها .

ونصت المادة الخامسة منه على ما يلى :

يباشر الجهاز الاختصاصات الآتية :

١ - اقتراح القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين ، وإبداء الرأى فى المشروعات المتعلقة بشئونهم قبل إقرارها .

٢ - دراسة الاحتياجات من العاملين فى مختلف المهن والتخصصات بالاشتراك مع الجهات المختصة ؛ ووضع نظم اختيارهم وتوزيعهم لشغل الوظائف على أساس الصلاحية وتكافؤ الفرص .

٣ - تطوير نظم شئون الخدمة المدنية لتحقيق وحدة المعاملة ، والاشتراك في دراسة كيفية توفير الرعاية الصحية والاجتماعية مع الجهات المختصة .

٤ - رسم سياسة وخطط تدريب العاملين في مجال التنظيم والادارة ؛ ورفع مستوى كفاءتهم ، وتقديم المعاونة الفنية في تنفيذها .

٥ - اقتراح سياسة المرتبات والعلاوات والبدلات والمكافآت والتعويضات ووضع النظم الخاصة بتنفيذ نظام ترتيب الوظائف وتسجيل أوصافها ونشرها وحفظها في سجلات .

٦ - دراسة مشروعات الميزانيات فيما يتعلق باعتمادات العاملين ، وعدد الوظائف ومستوياتها وتحديد درجاتها مع ابداء ما يكون لديه من ملاحظات عليها .

٧ - الاحتفاظ بالسجلات والبيانات الخاصة بالعاملين في المستويات القيادية ، ووضع نظام الاحصاء وتسجيل العاملين بالخدمة المدنية .

٨ - المشاركة في تعبئة المجهود الحربي للدولة فيما يتعلق بحصر وتسجيل الامكانيات البشرية في الخدمة المدنية كما ونوعا ، وتخطيط تعبئتها وقت الطوارئ .

٩ - رسم سياسة الاصلاح الادارى وخطته ، واقتراح الوسائل اللازمة للتنمية ونشر الوعي التنظيمي والارتقاء بمستوى الكفاية القيادية، والادارة وكفاءة الأداء .

١٠ - ابداء الراى الفنى ، وتقديم المعاونة في عملية التنظيم ، وتبسيط الاجراءات ، وتحسين وسائل العمل .

١١ - وضع النظم الخاصة بالتفتيش والمتابعة للتأكد من سلامة وكفاءة أداء العاملين .

ونصت المادة السادسة على ما يلى :

للجهاز فى الجهات التى يباشر اختصاصاته بها ما يلى :

١ - الاشراف على تنفيذ القوانين واللوائح الخاصة بالعاملين ، واصدار التعليمات الفنية والنشرات المنظمة لتنفيذها .

٢ - مراجعة مشروعات انشاء الاجهزة الجديدة ، واعادة تنظيم او

تعديل اختصاصات أجهزة قائمة قبل اعتمادها من السلطة المختصة
وابداء الرأى فى اللوائح المتعلقة بسير وتنظيم العمل .

٣ - وضع الانشطة التنظيمية ، ومعدلات الاداء المناسبة فى هذه
الجهات ونشرها عليها للاسترشاد بها فى تنظيمها ووضع ميزانياتها .

٤ - مراجعة مشروعات الميزانيات المشار اليها فى البند ٦ من المادة
السابقة قبل عرضها على وزارة الخزانة (١) .

٥ - معاونة ادارات شئون العاملين ووحدات التنظيم والتدريب ،
وتدريب العاملين بها ، والتفتيش الفنى على أعمالها ، وإرسال تقارير
بنتائج التفتيش الى رؤساء هذه الجهات .

٦ - الاشراف على أعمال الأجهزة المركزية لتدريب العاملين ، وتنظيم
المورات التدريبية العامة ، والاشتراك فى وضع برامج البعثات للعاملين
فى مجال التنظيم والادارة .

٧ - أن يندب من يرى من العاملين به للتفتيش على هذه الجهات
ولاجراء الأبحاث اللازمة ، والاطلاع على الاوراق والسجلات وطلب البيانات
التي يرى لزومها .

ونصت المادة السابقة على ما يلى :

للجهاز حق الاتصال المباشر بالجهات المختلفة على جميع المستويات ،
وطلب البيانات والاحصاءات اللازمة لمباشرة اختصاصاته .

كما له حق الاتصال بالهيئات العلمية المحلية والدولية التى تزاول
نشاطا مماثلا للافادة بتجاربها وخبراتها .

وقد جاء فى المذكرة الايضاحية لهذا القانون ما يلى :

نظرا لأن الاصلاح الادارى فى كافة أجهزة الحكومة وأجهزة القطاع
العام ، ورفع الكفاية الانتاجية للقوى المنتجة ماديا وفكريا ، وربطها بعملية
الانتاج ، وضمان وصول الخدمة العامة على نحو سليم الى جماهير الشعب
بأقل تكلفة ووقت وجهد من الاهداف الرئيسية التى وضعها الميثاق .

لذلك كان من اللازم تطوير مستوى الخدمة المدنية ، ورفع الكفاية
الانتاجية للأفراد العاملين باتباع أصول فنية فى تحقيقه تكافؤ فرص

(١) أصبح الجهاز نفسه الآن تابع لوزارة الخزانة .

العمل ، ومنح الأجر على قدر العمل المؤدى ، واعداد العاملين ، وتحفيزهم ورفع منوياتهم ، والمدالة فى معاملتهم ، وصيانة حقوقهم ومصالحهم ، وتأمين مستقبلهم ، ورفع مستواهم المادى والثقافى .

ومن ناحية أخرى تنظيم أجهزة العمل الادارى ، ومنع تداخل وازدواج اختصاصاتها ، وتبسيط الاجراءات ، وتحسين وسائل العمل بها ، والتفتيش عليها للتأكد من مدى تحقيق هذه الأجهزة لمسئولياتها فى ميدان الانتاج والخدمات العامة وفقا لبرامج انجاز ومعدلات أداء محددة .

ولما كانت التغييرات الجذرية السريعة فى أجهزة القطاع الحكومى ، وأجهزة القطاع العام ، والأسس الجديدة التى جاء بها قانون العاملين فى هذين القطاعين أسرع وأكبر من أن يلاحقها ديوان الموظفين باختصاصاته وتنظيماته الحالية .

ونظرا لأن القطاع العام ، منذ نشأته تنفيذا للقوانين الاشتراكية فى يوليو سنة ١٩٦١ وفى أغسطس سنة ١٩٦٣ ، لم ينشأ له جهاز مركزى يباشر تنسيق عمليات الادارة والتنظيم فى مجاله الامر الذى ترتب عليه حدوث مغارقات كبيرة فى النظم والاجراءات التى تسير عليها أجهزة هذا القطاع . وتحقيقا لهذه الأغراض جميعها أعد مشروع هذا القانون .

وجاء بها أيضا :

حتى تتكامل مهمة الجهاز فى مجال الادارة والتنظيم فان الأمر يقتضى أن تتوافر له اختصاصات رقابية تهدف أساسا الى الكشف عن الاخطاء واقتراح أوجه العلاج .

وبذلك تتجه الرقابة الى مقتضيات التفتيش والمتابعة بقصد زيادة الكفاءة الانتاجية ، وضمان سلامة الأداء فى جميع القطاعات . لذلك تضمن القانون النص على نقل قسم الرقابة الادارية بالنيابة الادارية باختصاصاته المنصوص عليها فى قانون النيابة الادارية الى الجهاز الجديد حتى تتوافر له امكانيات اجراء التحريات عن أية مخالفات مالية أو ادارية بالإضافة الى اختصاصه فى التفتيش والمتابعة (١) .

٢ - وبموجب القرار الجمهورى رقم ١٠٨٥ لسنة ١٩٦٤ نظمت وتحددت اختصاصات الادارات المركزية بالجهاز وهى :

(١) سُلخَت منه الرقابة الادارية فيما بعد . وقد فصلت الرقابة الادارية عن النيابة الادارية بالقانون رقم ٥٤ لسنة ١٩٦٤ الذى أعاد تنظيم هذه الرقابة وجعلها مستقلة .

- (أ) الادارة المركزية للعاملين .
- (ب) الادارة المركزية للتدريب .
- (ج) الادارة المركزية لترتيب الوظائف .
- (د) الادارة المركزية للتفتيش والمتابعة .
- (هـ) الادارة المركزية للتنظيم .
- (و) الامانة العامة .

٣ - وبموجب القرار الوزارى رقم ٩٥ لسنة ١٩٦٥ أنشئت وحدات التنظيم فى كل وزارة ومحافطة ومؤسسة تتبع الوزير أو المحافظ أو رئيس المؤسسة تعمل بمعاونة الجهاز المركزى للتنظيم والادارة ، وتنهض بما يلى فى نطاق اختصاصها :

(أ) دراسة التخطيط التنظيمى للوزارة أو المحافظة أو المؤسسة ومكونات كل منها ، والأجهزة التابعة لها والملحقة بها .

(ب) اقتراح اقامة تشكيل سليم للتنظيم والسلطات والاختصاصات والاتصالات والاشراف مع توضيح الاختصاصات بما يمنع التضارب والتكرار ، ويتيح التنسيق السليم للخطط والبرامج .

(ج) تحليل ما ينهض به كل قسم تنظيمى من عمليات توصلا الى الارتفاع بكفاية الأداء فيها ، والاقتصاد فى تكاليفها .

(د) اقتراح مشروع خطة لتبسيط اجراءات عملية خدمة الجمهور ، والسير فى تنفيذ ما يتقرر بشأنها .

(هـ) اعداد ونشر دليل لاجراءات العمل وخاصة المتصل بالجمهور .

وقد نصت المادة الثانية من هذا القرار على تفرغ العاملين بوحدة التنظيم المشار اليها لاعمال هذه الوحدات ، وقيامهم باعداد وتقديم البيانات والدراسات التى يتطلبها الجهاز المركزى للتنظيم والادارة وفق التخطيط وطريقة التنفيذ التى يضعها .

التأميم والقطاع العام

تعريف التأميم

اختلف الفقهاء في تعريف التأميم .

١ - وعرفه البعض بأنه «عمل يهدف الى تحقيق المصلحة العامة عن طريق نقل ملكية منشأة ، أو مجموعة من المنشآت ، أو نشاط اقتصادي معين بأكمله الى القطاع العام (الملوك للجماعة) كوسيلة لتخليص تلك المنشآت من الادارة الرأسمالية ولاخضاع نشاطها لرقابة الدولة دون سواها . وذلك في مقابل تعويض أصحابها تعويضا عادلا » .

٢ - وعرفه آخرون بأنه : « نقل ملكية المنشآت الخاصة الى الامة لتحقيق المصلحة العامة مع احتفاظ هذه المنشآت بالشكل التجارى . وتنتهى بذلك حقوق المساهمين الذين تستبدل أسهمهم بمستندات مديونية تصدرها الدولة ، وتعطى الحق في فائدة ثابتة . وتبقى الشركة مع ذلك دون شركاء ومجرد هيكل قانوني » .

٣ - وعرفه فريق ثالث بأنه « استيلاء الدولة على ملكية المنشآت التى يملكها أفراد أو شركات ، وتحل بذلك الملكية العامة محل الملكية الخاصة مقابل تعويض عن الاموال التى حصل الاستيلاء عليها » .

وأيا كان التعريف الصحيح للتأميم غرض أساسى هو نزع وسائل الانتاج من الملكية الخاصة ، أى الاستقلال الرأسمالى ، وجعلها في يد الدولة لإدارتها على النحو الذى يحقق مصلحة الشعب . ذلك أن الانتاج الرأسمالى هو انتاج سلمى . فالمشروع الرأسمالى يستخدم الموارد المتاحة له من أجل انتاج السلع بهدف الحصول على أقصى حد من الربح يمكن تحقيقه بوساطة الموارد التى يملكها المشروع .

وعلى العكس من الاسلوب الرأسمالى فى الانتاج فان الاسلوب الاشتراكى يقوم على أساس من الملكية الاجتماعية لوسائل الانتاج .

ورغم أن النظام الاشتراكي يتضمن قطاعا تعاونيا فمن شكل الملكية الاساسي يبقى دائما هو الملكية العامة لوسائل الانتاج .

ورغم بقاء الربح كوسيلة من وسائل الربط بين المشروع الاقتصادي وبين الهدف العام للنشاط الاقتصادي ، ورغم استخدامه كحافز لتحقيق الخطة ، وكاداة لاختبار مدى مراعاة الادارة الاقتصادية الرشيدة فان الربح يكف عن أن يصبح هو الهدف النهائي الذي يتوخاه المشروع الاقتصادي .

خصائص التأميم

للتأميم خصائص مميزة نحدددها فيما يلي :

١ - أن التأميم في ذاته ليس عملا اداريا ، وانما هو عمل من اعمال السيادة . ولذلك فهو لا يمكن اجراؤه بقرارات أو اجراءات ادارية وانما بمقتضى قوانين صادرة من السلطة التشريعية . وقد يتضمن الدستور ذاته بيانا بالاموال والأشياء التي تقتضى المصلحة العامة أن تكون ملكا للشعب ، أو يفوض الدستور المشرع في تحديد تلك الاموال .

كما يجوز أن يتم التأميم عن طريق الانفلاق الودى بين اصحاب المنشأة والذوالة فلا يحتاج الامر عندئذ الى قانون خاص استنادا الى القانون العام .

٢ - لا يعتبر من الشروط الاساسية للمنشأة المؤمة توافر أوصاف المرفق العام فيها بمعناه التقليدى في القانون الادارى ، بل يكفي أن يترتب على تأميم المنشأة الفردية تحقيق مصلحة الجماعة ، ولو كان ذلك بمجرد تحويل الربح الرأسمالى الفردى الى الجماعة .

فالمنشأة المؤمة ليست بالضرورة مرتبطة بفكرة المرفق العام ، اذ المشاهد أن قاعدة البيع بالربح تحل محل قاعدة البيع بشئ التكلفة مع اغفال قواعد الروتين الحكومى التى لا تتلاءم مع طبيعة النشاط الاقتصادى، وحظر حق الاضراب . وعلى العجلة لا تتميز المنشأة المؤمة عن المنشأة الفردية الا بعنصر الملكية من جهة ، والسلطات التنفيذية فيها من جهة أخرى كما أوضحنا في موضع آخر . أما ماعدا ذلك فتبقى المنشأة المؤمة كالمنشأة الرأسمالية سواء بسواء فى الشكل والنشاط التجاريين .

٣ - ان التأميم يختلف عن نزع الملكية التقليدى . ذلك أن نزع

الملكية للمنفعة العامة - التقليدي - يكون عادة في نطاق ضيق ، وذا صبغة شخصية ، وليست له أهداف عامة كما هو الحال في التأميم . كما أن نزع الملكية يتعلق عادة بعقارات ، وفادرا ما ينصب على منقولات أو حقوق معنوية . أما التأميم فيشمل جميع عناصر المنشأة كوحدة من عقارات ومنقولات ، وحقوق مادية وحقوق معنوية .

ويختلف التأميم أيضا عن نزع الملكية للمنفعة العامة في الإجراءات المطبقة . ذلك أن قوانين نزع الملكية ترسم طرقا للمعارضة في هذه الإجراءات . كما أن كثيرا منها عبسرة عن إجراءات إدارية ، بينما يتم التأميم - كما ذكرنا - بناء على نص دستوري أو نص تشريعي (قانون) في نطاق أعمال السيادة ، وهو لا يخول عادة أى طريقة للمعارضة .

٤ - **ويختلف التأميم كذلك عن المصادرة** . فالمصادرة تتم بدون تعويض كإجراء شخصي انتقامي يصدر من الجماعة . أما التأميم فلايد له من تعويض لأنه إجراء عام ، ولا يهدف الا الى المصلحة العامة .

٥ - **وهو يختلف عن الاستيلاء** الذى تلجأ اليه السلطات في بعض الظروف الاستثنائية كالحروب والابوثة وما شابهها اذ تظل ملكية الاموال المستولى عليها كما هي دون مساس أو تغيير . بينما تنتقل الملكية في التأميم من الافراد الى الدولة .

٦ - **ويختلف عن التمويل** في أن التأميم يتم بناء على دوافع وبأساليب اقتصادية واجتماعية . أما التمويل فهو يتم بناء على دوافع وبأساليب سياسية باعتباره إجراء من إجراءات القانون العام الذى تقوم به الدولة بعيدا عن نطاق نشاطها الاقتصادى(١) .

ماهية المنشآت الاقتصادية العامة

تشمل المنشآت الاقتصادية العامة - كما أسلفنا - المنشآت التى تزاول النشاط الاقتصادى ، وتكون ، كليا أو جزئيا ، مملوكة لشخص عام .

وتقوم هذه المنشآت فى اطارات وقوالب بعضها مستمد من القانون العام كالمؤسسات والهيئات العامة ، وبعضها مستمد من القانون الخاص

(١) القطاع العام د- غريب الجبال . صفحة ٤٨ وما بعدها .

كالشركات التابعة للقطاع العام • وفريق ثالث منها استحدثت باجتهاد
الفقه ليتولى هذا النشاط هو المنشأة العامة •

١ - وقد تعرضت فكرة المؤسسات العامة ، في مصر ، في السنوات
الأخيرة لتطورات بالغة الأهمية • ذلك أن الفكرة بدأت في أول أمرها في
نطاق ضيق ، واقتصرت على منح بعض المرافق العامة الادارية الشخصية
المعنوية سواء أكانت هذه المرافق موجودة من قبل أم أنشئت ابتداء وقت
منحها تلك الشخصية المعنوية •

٢ - ثم تطورت هذه الفكرة بحيث وجد نظام قانوني خاص خضعت
له المؤسسات التقليدية كالجوامع ودار الكتب • وكان التعريف التقليدي
لهذه المؤسسات العامة أنها « مرفق عام يدار عن طريق مؤسسة عامة
تتمتع بالشخصية المعنوية » •

٣ - وقد أدى انتشار الأفكار والنظم الاشتراكية الى تطور جديد في
فكرة المؤسسة العامة لتستجيب لحاجات الادارة الحديثة فتباينت أوضاعها
وأغراضها ، وأنشئت أشخاص ادارية عامة الهدف منها :

(أ) ادارة مرفق يقوم على الخدمات العامة •

(ب) أو ممارسة نشاط اقتصادي معين •

وقد سمي بعضها «هيئات عامة» كما سمي بعضها الآخر « مؤسسات
عامة » (١) •

القطاع العام في جمهورية مصر العربية (ج • م • ع •) :

قبل ثورة ٢٣ يوليو ١٩٥٢ كانت الدولة تسير على نظام رأسمالي
بحت ، فلا تتدخل في توجيه الاقتصاد القومي الا في أضيق الحدود ؛
وبأقل الوسائل حزما ومنفا حيث يجب الحزم والعنف • وقد ترتب
على ذلك كل ما يترتب على الرأسمالية من أخطار اقتصادية واجتماعية
وسياسية •

ومن الأخطار الاقتصادية تراكم رأس المال في يد فئة قليلة العدد،
أغلبهم اجانب أو مواطنون عملاء للأجانب ، وانتشار الفاقة ، والأقطاع .
ومن الأخطار الاجتماعية تقسيم المجتمع الى طبقات متصارعة :

(١) المصدر السابق - ص ١٧٢ •

أصحاب أعمال وعمال - ملاك وأجراء - أغنياء ومتوسطين وفقراء -
موظفين وذوى مهن حرة ... الخ .

ومن الأخطار السياسية تحكم رأس المال في الحكم فقامت الأحزاب
والوزارات بمساندة رجال المال ، وأصبحت الأحزاب في النهاية عصابات
من تكتلات رأسمالية أو رجعية اقطاعية يحارب بعضها بعضا ، ولا اثر
للبرامج والآراء السياسية فيها . ولم تكن البرامج المكتوبة في الحقيقة
سوى لافتات أو واجهات سياسية ، تخفى تلك التكتلات الرأسمالية
الرجعية اقطاعية المستغلة .

وبعد الثورة ، والاطاحة بالحكم الملكي ونظامه ، واختفاء الأحزاب
رأت الحكومة أن تدخل الدولة المباشر في الاقتصاد أمر ضرورى
لسببين :

أولهما - كعملية انقاذ سريعة من كارثة محققة من النواحي
الاقتصادية والاجتماعية والسياسية .

ثانيهما - حتمية الحل الاشتراكي في الدول المتقدمة والمتخلفة
على السواء .

يقول الميثاق الوطنى في هذا الشأن :

١ - « ان الحل الاشتراكي لمشكلة التخلف الاقتصادى والاجتماعى
في مصر وصولا ثوريا الى التقدم لم يكن افتراضا قائما على
الانتقاء الاختيارى ، وانما كان الحل الاشتراكي حتمية تاريخية
فرضها الواقع ، وفرضتها الآمال العريضة للجماهير ، كما
فرضتها الطبيعة المتغيرة للعالم في النصف الثانى من القرن
العشرين » .

٢ - « ان التجارب الرأسمالية في التقدم تلازمت تلازما كاملا مع
الاستعمار . فقد وصلت بلدان العالم الرأسمالى الى مرحلة
الانطلاق الاقتصادى على أساس الاستثمارات التى حصلت عليها
من مستعمراتها . فكانت ثروة الهند - التى نزع الاستعمار
البريطانى النصيب الأكبر منها - هى بداية تكوين المدخرات
البريطانية التى استعملت في تطوير الزراعة والصناعة في بريطانيا .
واذا كانت بريطانيا قد وصلت الى مرحلة الانطلاق اعتمادا على
صناعة النسيج في لانكشير فان تحويل مصر الى حقل كبير لزراعة

القطن كان شريانا متصلا ينقل الدم الى قلب الاقتصاد البريطانى
على حساب جوع الفلاح المصرى !

٣ - « كذلك فان هناك تجارب أخرى للتقدم حققت أهدافها على
حساب زيادة شقاء الشعب العامل واستغلاله اما لصالح رأس
المال أو تحت ضغط تطبيقات مذهبية مضت الى حد التضحية
الكاملة بأجيال حية في سبيل أجيال لم تطرق بعد أبواب الحياة .
ان طبيعة العصر لم تعد تسمح بذلك » .

٤ - « ان التقدم عن طريق النهب أو طريق السخرة لم يعد أمرا
محتملا في ظل القيم الانسانية الجديدة » .

٥ - « ان رأس المال في تطوره الطبيعي في البلاد التي أرغمت على
التخلف لم يعد قادرا أن يقود الانطلاق الاقتصادي في زمن نمت
فيه الاحتكارات الرأسمالية الكبرى في البلدان المتقدمة اعتمادا
على استغلال موارد الثروة في المستعمرات » .

٦ - « ان اتساع هوة التخلف في العالم بين السابقين وبين الذين
يحاولون اللحاق بهم لم يعد يسمح بأن يترك منهاج التقدم
للجهود الفردية التي لا يحركها غير دافع الربح الأثافي . ان هذه
الجهود لم تعد قادرة على مواجهة التحدى » .

٧ - « ان مواجهة التحدى لا يمكن أن تتم الا بثلاثة شروط :

(أ) تجميع المدخرات الوطنية .

(ب) وضع كل خبرات العلم الحديث في خدمة استثمار هذه
المدخرات .

(ج) وضع تخطيط شامل لعملية الإنتاج (١) .

وعلى ضوء هذه المبادئ الاشتراكية الواضحة صولت قوانين
يوليو ١٩٦١ التي وضعت أساس القطاع العام في الدولة . ذلك القطاع
الاقتصادي الضخم الذي ينمو يوما بعد يوم ويلتهم القطاع الخاص
بالتدريج ، حماية لمكاسب الثورة من جهة ، ووصولاً في النهاية الى إلغاء
استغلال الانسان لاخته الانسان بوجه عام ، وإلغاء استغلال المنتج
للمستهلك وهو يمثل جميع أفراد الشعب ، بوجه خاص من جهة أخرى

(١) الباب السادس من الميثاق الوطنى .

ويقول الميثاق في هذا الصدد كلاما محددا منطقيا :

١ - « ان سيطرة الشعب على كل أدوات الانتاج لا تستلزم تأميم كل وسائل الانتاج ، ولا تُلغى الملكية الخاصة ، ولا تمس حق الارث الشرعى المترتب عليها ، وانما يمكن الوصول اليها بطريقتين :

اولهما - خلق قطاع عام يقود التقدم في جميع المجالات ، ويتحمل المسؤولية الرئيسية في خطة التنمية .

ثانيهما - وجود قطاع خاص يشارك في التنمية في اطار الخطة الشاملة من غير استغلال . على أن تكون رقابة الشعب شاملة للقطاعين ، مسيطرة عليهما .

ان ذلك الحل الاشتراكي هو الطريق الوحيد الذى يمكن أن تتلاقى عليه جميع العناصر فى عملية الانتاج على قواعد علمية وانسانية تقدر على مد المجتمع بجميع الطاقات التى تمكنه من أن يصنع حياته من جديد وفق خطة مدروسة مرسومة وشاملة .

١ - ان التخطيط الاشتراكي الكفء هو الطريقة الوحيدة التى تضمن استخدام جميع الموارد الوطنية بطريقة علمية وعملية وانسانية لكى يحقق الخير لجموع الشعب ويوفر لهم حياة الرفاهية .

٣ - ان الجزء الأكبر من الخطة يجب أن تقع على القطاع العام الذى يملكه الشعب بجموعه .

٤ - ان النضال الوطنى لجماهير الشعب هو الذى صنع نواة القطاع العام بتصميمه على استرداد المصالح الاحتكارية الأجنبية وتأميمها ، واعادتها الى مكانها الطبيعى والشرعى ، هو الملكية العامة للشعب .

كذلك فان هذا النضال الوطنى حتى فى ابان معركته العسكرية المسلحة ضد الاستعمار اُضاف لهذا القطاع كل الأموال البريطانية والفرنسية فى مصر ، وهى الأموال التى سلبت من الشعب تحت ظروف الامتيازات الأجنبية ، وفى الجهود التى استباحت فيها حرمة الثروة الوطنية لتكون نهبا للمغامرين الاجانب .

٥ - كذلك فان هذا النضال الوطنى فى سعيه الى الحرية الاجتماعية وفى اقتحامه لكل مراكز الاستغلال الطبقي هو الذى ضم الى هذا

القطاع العام الجزء الأكبر من أدوات الانتاج بقوانين يوليو ١٩٦١
وثورتها العميقة المبررة عن ارادة التغيير الشامل في مصر (١) .
وقد حدد الميثاق مجالات القطاع العام :

- ١ - وفي مجال الصناعة يجب أن تكون الصناعات الثقيلة والمتوسطة والصناعات التعميدية في غالبيتها داخلة في اطار الملكية العامة للشعب . أما الصناعات الخفيفة فانها يجب أن تكون بمنأى عن الاحتكار . واذا كانت الملكية الخاصة مفتوحة في مجالها فان القطاع العام يجب أن يحتفظ فيها بدور يمكنه من توجيهها لصالح الشعب .
 - ٢ - وفي مجال التجارة يجب أن تكون التجارة الخارجية تحت الاشراف الكامل للقطاع العام الذي يجب أن يملك الغالبية أيضا ما عدا تجارة الاستيراد التي يجب أن تكون كلها في اطار القطاع العام . كما يجب أن يكون له دور في التجارة الداخلية على أن يكون مفهومها بالطبع أن التجارة الداخلية خدمة وتوزع مقابل ربح معقول لا يصل الى حد الاستغلال تحت أى طرف من الظروف .
 - ٣ - وفي مجال المال يجب أن تكون المصارف في اطار القطاع العام . كذلك شركات التأمين .
 - ٤ - وفي المجال العقاري فانه يجب أن تكون هناك تفرقة واضحة بين نوعين من الملكية الخاصة : ملكية مستغلة أو تفتح الباب للاستغلال ، و ملكية غير مستغلة .
 - ٥ - وفي مجال ملكية الأرض الزراعية فإن قوانين الإصلاح الزراعى قد انتهت بوضع حد أعلى للملكية الفرد لا يتجاوز مائة فدان على أن روح القانون تفرض أن يكون هذا الحد شاملا للأسرة أى للأب والأم وأولادها القصر (٢) .
- وقد تصدى الميثاق بقوة الرد على الاتهامات الموجهة للتأميم وكفكرة القطاع العام فقال :
- ١ - « أن التأميم ليس الا انتقال أداة من أدوات الانتاج من مجال الملكية الخاصة الى مجال الملكية العامة للشعب .

(٢.١) الباب السادس من الميثاق . وبسوجب القانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٦٩ أصبح الحد الأقصى للملكية الفرد خمسين فدانا . وملكبة الاسرة كلها مائة فدان (الجريدة الرسمية في ١٨/٨/١٩٦٩ - ع ٣٣ مكرر .

٢ - وليس ذلك ضربة للمبادرة الفردية كما ينادى أعداء الاشتراكية وإنما هو توسيع لآطار المنفعة العامة ، وضمان لها في الحالات التي تقتضيها مصلحة التحول الاشتراكي الذي يتم لصالح الشعب .

٣ - ان التأميم لا يؤدي الى خفض الانتاج ، بل ان التجربة أثبتت قدرة القطاع العام على الوفاء بأكبر المسؤوليات ، وبأعظم قدر من الكفاية سواء في تحقيق أهداف الإنتاج او في رفع مستواه النوعي . وحتى اذا وقعت خلال عملية التحول الكبيرة بعض الأخطاء فلاند لنا ان ندرك ان الأيدي الجديدة التي انتقلت اليها المسؤولية في حاجة الى المران على تحمل مسؤولياتها . ولقد كان محتملا على أي حال أن تنتقل المصالح الكبرى الوطنية الى الأيدي الوطنية حتى وان اضطررنا الى مواجهة صعوبات مؤقتة .

ويختلف الدور الذي تلعبه مؤسسات القطاع العام في الدول النامية عن دورها في الدول المتقدمة اذ يلقي عليها في الحالة الأولى العبء الأكبر في تنفيذ خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية .

وقد اشار الاقتصادي الكبير Galbraith (١) بأنه لا بد من وجود قطاع عام يقوم على تنفيذ الخطط التي تضعها الدولة . أي انه ربط بين القطاع العام وبين التخطيط كعملية مستمرة .

وقد بدأ التأميم في عهد الثورة بقانون الإصلاح الزراعي رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ الذي قضى على الملكيات الكبيرة والاقطاع ، ثم قانون تأميم شركة قناة السويس رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ كوسيلة لإدارة هذا المرفق الحيوي . الدولى بمعرفة الدولة صاحبة الحق الشرعى فيه ، ثم القانون رقم ٢٠ لسنة ١٩٥٧ بإنشاء المؤسسة الاقتصادية التي كان الهدف من انشائها رسم سياسة استغلال أموال الدولة . ثم كانت تأميمات سنة ١٩٦١ الضخمة التي وسعت رقعة القطاع العام .

فاذا انتقلنا من الناحية السياسية للقطاع العام ، طبيعته وأسبابه ودوره في صنع المجتمع الاشتراكي الجديد ، الى الناحية الادارية - وهي الصورة المقابلة للناحية السياسية يختلف الأمر كل الاختلاف . ذلك أن مشاكل القطاع العام تكاد تكون أهم مشاكل الجهاز الإداري كله :

١ - فالقطاع العام يشمل أكثر من ٤٠٠ شركة (اذا أغفلنا آلاف المنشآت التعاونية المختلفة والموجودة في جميع المدن والقرى) وهو ينمو ويتضخم بسرعة مذهلة .

(١) جون كيث جالبريث استاذ الاقتصاد بجامعة هارفارد ، ومن أشهر علماء الاقتصاد في الولايات المتحدة .

٢ - يسيطر الآن على أكثر من ٨٠٪ من الهيكل الاقتصادى القومى وبخاصة فى قطاعات الاستيراد والتصدير وتوليد القوى والمواسلات والتعدين والكيمويات والبتترول ، والصناعات الهندسية والإلكترونية ، وصناعة الحديد والصلب والفزل والنسيج والتجارة الخارجية والداخلية .. الخ ويؤثر تأثيرا مباشرا وكبيرا فى الـ ٢٠٪ الباقية للقطاع الخاص .

٣ - يعمل فى هذا القطاع مئات الآلاف من العمال يكونون جيش العمل الكبير .

٤ - ان القطاع العام جميعه يخضع للوزراء المختصين .

وفى ديسمبر سنة ١٩٦١ أنشئ «المجلس الأعلى للمؤسسات العامة» برئاسة السيد رئيس الجمهورية لتنسيق السياسة العليا للمشروعات ، ولتحديد أهداف الإنتاج ، ولتقرير السياسات المشتركة .

ونظرا لحدائة هذا القطاع ، وحدائة التجربة الاشتراكية نشأت المشاكل الآتية :

١ - ان الاشراف الحكومى على المشروعات الاقتصادية نقل مشاكل الجهاز الادارى الى هذه المشروعات التى كانت بريئة منها ، بعد ان كان المصلحون ينادون باتباع النظم التجارية فى الوحدات الادارية توصلا الى حل تلك المشاكل المعقدة المزمنة التى يعانىها الجهاز الادارى .

٢ - لم يمنح المدبرون فى المؤسسات والشركات سلطة كافية للتصرف فى اطار سياسة عامة مرنة بل وضعوا فى داخل قفص من حديد يسمى «الروتين الحكومى» وخضعوا للتوجيهات المباشرة من السلطات الأعلى المتعددة والتى لاتعرف شيئا محددا عن ظروف العمل وتطوراته ، من يوم الى يوم ، بل من ساعة الى ساعة ولحظة الى لحظة .

٣ - زيادة عدد المؤسسات وتداخلها . فبعد أن كانت مؤسسة واحدة (المؤسسة الاقتصادية) ثم ثلاثة مؤسسات أصبحت ٣٩ مؤسسة . وبعد ان كانت الشركات توزع على المؤسسات كيفما اتفق اتبع نوع من التقسيم النوعى .

وبعد أن كانت تتبع وزيرا واحدا أصبحت تتبع عدة وزراء هم وزراء الصناعة والاقتصاد والتموين والتجارة الداخلية والزراعة. وأخيرا وزارة جديدة تسمى «وزارة الإنتاج الحربى» نقلت إليها بعض الشركات كاملة بالنسبة لبعضها ، وجزئيا بالنسبة للبعض الآخر (١) .

٤ - وقوع هذه الشركات فريسة للأخطبوط الهائل ذى الأذرع المتعددة المسمى (الرقابة) .

٥ - ضعفت أو تلاشت البحوث الفنية التى كان يعمل على تشجيعها أصحاب القطاع الخاص بحكم دافع الربح الشخصى .

٦ - خضعت لتيود عديدة فى الإنتاج كالعملة الصعبة ، وقطاع الغيار ، وتراخيص العمل والشروط الصحية ، وتحديد الأسعار .

٧ - خلقت المنافسة غير المعقولة بين هذه المؤسسات تدهورا فى الإنتاج ، واضطرابا فى العمل بعكس ماكان الحال فى القطاع الخاص . ذلك أن كل مؤسسة تعمل على حساب الأخرى وليست مستقلة كالأب الذى يحاى أحد أولاده على حساب أخوته .

٨ - ربط ميزانية هذه الشركات بميزانية الدولة حرماها من فرصة الحرية الكاملة فى العمل وتحمل المسؤولية .

٩ - وقد أثار ت قوانين التأميم الاشتراكية التى أعلنت فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٦١ عدة مشاكل قانونية وتعقيدات إدارية .

ومما زاد الفوضى بالنسبة الى المشروعات التى تناولها التأميم أن المشرع لم يلجأ الى أسلوب واحد فى تكييف الوضع القانونى للمشروعات التى ينقل ملكيتها الى الدولة بالتأميم ، وذلك بمسد سيطرة الدولة على ملكية وإدارة هذه المشروعات .

فتارة يفصح المشرع صراحة عن أنه قد نقل إدارة المرفق الى «هيئة عامة» كما حدث عند تأميم قناة السويس بمقتضى القرار الجمهورى رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٥٦ اذ أنشأ «الهيئة العامة لقناة السويس» ومنحها شخصية معنوية مستقلة عن الدولة ، واعتبر أموالها أموالا عامة وخولها

(١) سلخت وحدة تكييف الهواء مثلا من شركة النصر للتصدين (إيدىال سابقا) وتبعت للوزارة الجديدة وتركزت الوحدات الأخرى (تلاجبات - أدوات مطبخ .. الخ) لوزارة الصناعة كما كانت .

كل السلطات اللازمة لإدارة مرفق المرور في القناة دون التقييد بالنظم الحكومية .

وقد اتبع المشرع هذا الأسلوب أيضا في تأميم شركات النقل العام للركاب بالسيارات بمقتضى القانون رقم ١٥٥ لسنة ١٩٦٠ ، وفي تأميم شركة مصر الجديدة بمقتضى القانون رقم ٢٨٥ لسنة ١٩٦٠ ، وشركة ترام القاهرة بمقتضى القانون رقم ١٢٣ لسنة ١٩٦١ ، وشركة ليبون بالإسكندرية بمقتضى القانون رقم ١٢٢ لسنة ١٩٦١ .

وان طبيعة المرافق العامة ذات الصبغة الاقتصادية قد اقتضت عدم تقييد أجهزتها الإدارية بالقيود الخاصة بالقانون العام مع اعتبارها مؤسسات عامة . فهي تخضع للقانون العام من جهة باعتبارها مؤسسات عامة ، وبحكم أموالها أموالا عامة ، كما تخضع للقانون الخاص من جهة أخرى ، ولكن بقدر أقل من المشروعات التي أُممت بقوانين يوليو ١٩٦١ . فعقد التليفون التي تبرمها الهيئة العامة للمواصلات السلكية واللاسلكية التي تخضع للقانون العام في تنظيمها ، رفضت محكمة القضاء الإداري اعتبارها عقودا إدارية ، واعتبرتها عقودا خاضعة للقانون الخاص ، ومثلها عقود الهيئة العامة للكهرباء .

أما الشركات التي أُممت بقوانين ٢٣ يوليو ١٩٦١ فقد نصت المادة الرابعة من القانون ١١٧ لسنة ١٩٦١ - مثلا - على أن تظل الشركات والبنوك المؤممة محتفظة بشكلها القانوني .

وقد ترتب على ذلك شذوذ في النتائج التي نجمت عن اعتبار مؤسسات عامة تملكها الدولة وخاضعة أصلا للقانون العام - تخضع لأحكام القانون الخاص كقانون العمل ، والقانون التجاري . ذلك أنه طبقا للقانون العام زالت أجهزة الإدارة القديمة في هذه الشركات ، والتي ينص عليها القانون التجاري ، من جمعيات عمومية ومجلس إدارة ، وأصبحت الإدارة كلها في يد الجهة الإدارية التي تتولى الإشراف على سير العمل ، وإدارة المشروع (١) .

(١) مازال هذا الوضع حتى بعد صدور القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ بشأن المؤسسات العامة وشركات القطاع العام الذي تنص المادة الأولى منه على أن « يتولى كل وزير عن طريق المؤسسات العامة تنفيذ السياسة العامة للدولة ومتابعتها في القطاع الذي يشرف عليه » . كما تنص المادة الثانية على أن « المؤسسة العامة وحدة اقتصادية قائمة تقوم في مجال نشاطها بالمشاركة في تنمية الاقتصاد القومي الاشتراكي ، ومعاونة الوزير في تحقيق أهداف خطة التنمية » .

لاشك أن الأجهزة الإدارية التي تشكلها الدولة ، وإن سميت مجلس إدارة ومدير ، ليست هي ذات الأجهزة التي يعرفها القانون الخاص سواء من حيث طريقة الاختيار أو طبيعة الوظيفة أو سير العمل أو طرق الرقابة عليه . ولم تعد أغلب القرارات التي تصدر من أجهزة إدارة المشروع خاضعة لقواعد القانون الخاص ، أو القانون التجاري من حيث الصحة والنفاذ ، بل يرجع الأمر إلى الجهاز التنفيذي للدولة الذي يحدد ويختار لها النظام الذي يراه . ومن ثم أصبحت كل هذه الأنظمة والقرارات الصادرة في شأنها خاضعة للقانون العام من حيث صحتها ونفاذها والاختصاص بإصدارها .

ومن جهة أخرى فإن المشرع المصري - أسوة بزميله المشرع الفرنسي - قد أراد بالنص المذكور - أي الاحتفاظ بالنظام القانوني القديم للشركات والمنشآت التجارية - الاحتفاظ بالأحكام الموضوعية لسير العمل في هذه الشركات والمنشآت فيما لا يتعارض مع الأحكام التي أوردتها المشرع في قانون التأمين ، نظرا لأن المشروعات المؤممة تتولى نشاطا تجاريا لا يتلاءم مع طبيعته وتنظيمه إلا قواعد القانون الخاص من حيث المضمون الخاص بهذا النشاط دون الأجهزة التي تتولاه وعلاقتها بالدولة ، وهذا ما فعله المشرع الفرنسي في تأمين المصانع الحربية سنة ١٩٣٦ ، وشركة رينو سنة ١٩٤٤ وشركة الرور سنة ١٩٤٥ ، والنقل الجوي سنة ١٩٤٥ ، والجهاز والكهرباء سنة ١٩٤٦ ، والمياه والفحم سنة ١٩٤٦ ، والبنوك وشركات التأمين والطباعة والصحافة سنة ١٩٤٦ . وقد أقر مجلس الدولة الفرنسي هذه المبادئ في أحكامه (١) .

ولقد ترتبت على هذه المشاكل الرئيسية آثار خطيرة كان أبرزها :

- ١ - توقف أو تعطل الإنتاج في بعضها مما أدى إلى ضمها إلى مؤسسات أخرى ، وخلق حساسيات عديدة في العمل وبين موظفي المؤسسات الجديدة والقديمة .
- ٢ - تدهور مستوى الإنتاج في بعضها مما يؤثر على سمعتها في الخارج ، وضيق أسواق جديدة بسبب المنافسة العالمية الشديدة .
- ٣ - زيادة نسبة التمارض والإهمال العمديين في الشركات .
- ٤ - وقوع اختلاسات كبيرة ، ورفع قضايا عديدة ضد كبار الموظفين كان لها ضجة واسعة لدى الرأي العام .

(١) طبيعة المشروعات المؤممة . محمد حامد الجمل . صفحة ١٠ وما بعدها .

٥ - محاولة الرجمين التشكيك في فائدة القطاع العام بما ينشرونه من اشاعات مفرضة بين الرأي العام .

ولقد تصدى الخبير العالمى لوثر جيوليك لهذه المشكلة الحيوية فاقترح (١) :

١ - اتباع أنظمة اقتصادية متحررة ومرنة في الشركات لأن الأنظمة الحكومية التقليدية كنظم الميزانية ، وإدارة الأفراد ، وساعات العمل ، وتحديد الوظائف ، ورقابة الانتاج . . لا يمكن تطبيقها تطبيقا مفيدا على المشروعات الاقتصادية . بل إن الحاجة تدعو الى وضع مجموعة مختلفة من الاجراءات والمقاييس وأدرات الرقابة (٢) .

٢ - منح سلطات واسعة لمديرى المشروعات في اطار سياسة عامة مرنة . ويجب على الهيئة الحكومية المشرفة على أى مشروع أن تحترس من التدخل في أعمال ادارة هذه المشروعات لأن موظفى الوزارات قد تعودوا أن يدسوا أنوفهم في أى شئ يخضخ لوزاراتهم . ويعرف عن كل بيروقراطية أنها تميل الى الاستحواذ على كل مايمكنها ان تستحوذ عليه من السلطات والامتيازات ، متى سمحت لها الفرصة بذلك . وفى نفس الوقت تنهرب من كل المسئوليات عند اللزوم دون رقيب أو حسيب لأنها الجهة الادارية الأعلى (٣) .

٣ - التقليل من عدد المؤسسات الى أدنى حد حيث أن الحاجة لاتدعو الى المنافسة بين شركات متماثلة لأنها تخضع كلها للقطاع العام (أى للشعب) (٤) .

٤ - فصل المشروعات الاقتصادية فصلا تاما عن الوزارات والمصالح الحكومية .

وقد جاء الوقت الذى ينبغى فيه أن تدرس فكرة انشاء وزارة جديدة لكل هذه المؤسسات . وكل الوزراء الذين يتصل عملهم بهذه المؤسسات يشتركون في (المجلس الأعلى للمؤسسات) فيساعدون بذلك وزير المؤسسات العامة فى رسم السياسة العامة لهذه المؤسسات ، وتنفيذها .

(١) صفحة ٥٣ وما بعدها من تقريره الذى رفعه الى الحكومة بناء على تكليف منها .
(٢) (٤٠٣٠٢) وهذا ما يهدف اليه قانون المؤسسات وشركات القطاع العام الجديد رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ حيث اعطى سلطات واسعة للوحدات الاقتصادية وحررها من التبعة الضيقة للمؤسسات مما لا مجال لتفصيله هنا .

والوزارة الجديدة يجب أن يكون لها غرض واحد ، ووسيلة فنية واحدة فى الاشراف والرقابة ، ولا تكون مشتتة بين فلسفات اشرافية مختلفة ، واجراءات متناقرة . - ولهذا سوف تتلقى جميع المؤسسات الاقتصادية ارشادا مركزيا واحدا بصريا وخبريا . ولن يكون هناك تنازع اختصاصات أو ازدواج اختصاصات أو ضياع مسئوليات .

٥ - تنشأ لهذه المؤسسات اجهزة رقابة خاصة تتفق مع طبيعة عملها ومسئولياتها فتتحرر من الشلل الذى تسببه لها الرقابات التقليدية الحالية .

٦ - ان كثيرا من الاجراءات الروتينية التى كانت ضرورية فى ظل النظام الراسمالى الفردى القديم أصبحت لا تتفق مع النظام الاشتراكى الجديد مثل تراخيص العمل ، والشروط الصحية ، والأسعار ، وقوانين العمل ... الخ .

فهذه المنشآت الاقتصادية الاحتكارية لاحتاج الى تلك القيود والشروط الكريهة . وكل ما تتطلبه هو سياسات وتعليمات وفدر محدد من المتابعة .

٧ - الاهتمام بالبحوث الفنية للوقوف على التطورات العالمية فى الصناعة والتجارة والعلوم .

٨ - الاهتمام بالبحوث التجارية أو الأجهزة التجارية التى تفتح أسواقا جديدة لمنتجاتنا فى الخارج ، وتدلل كافة الصعوبات التى تخلقها المنافسة العالمية الشديدة .

وسوف يترتب على ذلك بطبيعة الحال تصفية اجهزة الادارة والرقابة التى كانت تقوم بالاشراف على القطاع العام ، وتمتص حيويته وطاقاته . ولا بأس ان يجمع الصالح منها فى الوزارة الجديدة (وزارة المؤسسات) أو فى جهة واحدة ، تحت أى اسم يكون للصالح العام .

وغنى عن القول ان أسلوب الوصاية الادارية على القرارات عموما - وهى من اساليب الرقابة فى القانون العام - ذو خطورة واضحة لانه بمثابة رقابة سابقة . ذلك انه لا يقتصر على التحقق من مشروعية القرارات المتخذة ، ولكنه يشمل الرقابة أيضا على ملائمة هذه القرارات .

والعيب المشترك لمختلف أنماط الرقابة في القانون العام هو أنها لا تستهدف نجاح المنشأة بل ترمى أساساً إلى تجنب مايجره نشاطها من مخاطر على مالية الدولة .

كما أن هذه الأنماط تؤدي إلى انتشار الروح البيروقراطية ، وهي العدو الأكبر للمنشآت العامة من حيث أنها تعهد باتخاذ القرارات الخطيرة التي تمس صميم كيان أو عمل هذه المنشآت إلى بعض الموظفين غير المسؤولين ، المستترين خلف الوزير أو رئيس المؤسسة ، بدلا من تركيز السلطة وما يقابلها من مسئولية في القائمين بإدارتها ، العاملين ببواطنها ، المسؤولين عن نجاحها أو فشلها (١) .

وقد تنبهت السلطات المختصة أخيراً إلى خطورة هذا الأمر فوضع نظام جديد - بمقتضى القانون رقم ٦٠ لسنة ١٩٧١ من أبرز أسسه :

١ - أن تكون المؤسسات أجهزة فنية بحتة ، ذات تخصص عال ، دون تضخم في إداراتها (م ٢) .

٢ - الوحدة الاقتصادية هي أساس العمل في القطاع العام . ولذا يجب أن تتوفر لها كامل الحريات في التنفيذ . ومنها تبدأ عملية الرقابة وتقييم الأداء (م ٢٨) .

٣ - مراعاة عدم شغل الوحدة الاقتصادية عن هدفها الأصلي ، وهو الانتاج . وذلك بالتزام سلطات الاشراف على الحدود التي يستوجبها قيامها بدورها (م ٤٩) .

٤ - نظراً لأهمية العلاقات الإنسانية في الوحدة الاقتصادية ، وتأثيرها على الانتاج ، فإنه يجب أن يكون هناك اتصال دائم ومباشر بين رئيس الوحدة الاقتصادية والعاملين بها لإيجاد روح من الثقة والتعاون بينهم .

٥ - ربط الأجر بالانتاج بحيث تحدد أجور أساسية للعاملين كحد أدنى تزيد إذا زاد انتاجهم والعكس بالعكس (م ٢٢ من قانون العاملين بالقطاع العام رقم ٦١ لسنة ١٩٧١) .

٦ - مباشر الوحدات الاقتصادية اختصاصها في التحقيق ولاتبلغ النيابة الإدارية إلا بالمخالفات العامة .

(١) القطاع العام : د- غريب الجمال - صفحة ٣٧٧ .

التأميم والقطاع العام في الدول الأخرى

وفي الدول الأخرى بدأ الكتاب منذ الأربعينات يرون للحالة التي وصلت إليها المؤسسات العامة إذ ذكر Dimock و Pritchett أن المؤسسات العامة أصبحت في حكم المصالح الحكومية والوزارات من حيث السلطات المقيدة الممنوحة لها ، ونظم الروتين التي تتبعها ، ورقابة الدولة عليها . ذلك أن الحكومات - بصفة عامة - قد قامت باستمرار بالتدخل في السياسة العامة لهذه المؤسسات لاعتبارات اجتماعية وسياسية ربما لا تتفق مع الاعتبارات الاقتصادية . كذلك تقوم بالتدخل في تحديد أسعار السلع ، أو قبة الخدمات تمثيلا مع السياسة الاشتراكية التي رسمتها الدولة لنفسها . كل هذا رغم أن الدافع إلى اتجاه الدول النامية إلى نظام المؤسسات العامة - أو القطاع العام - في إدارة بعض المشروعات الاقتصادية أو التجارية هو رغبة تلك الدول في تحرير المؤسسات من النظم الإدارية المختلفة التي تسير عليها الحكومة . بل أن كثيرا من الدول الرأسمالية المتقدمة إداريا - كبريطانيا والولايات المتحدة - قد اتبعت هذا النظام .

وهناك تجارب عديدة في الدول الاشتراكية في هذا الصدد ينبغي ألا نطرحها ونحن نناقش النظام الإداري الذي يسير عليه القطاع العام إذ أن ضرورة وجود القطاع العام ذاته لم تصبح محل بحث أو جدال باعتباره جزءا أساسيا من النظام الاشتراكي . أما في الدول الرأسمالية للقطاع العام مفهوم آخر غير مفهومه في النظام الاشتراكي الذي يتضمن الاقتصاد الموجه ، والتخطيط على مستوى الدولة كلها لا على مستوى مرفق واحد أو بضع مرافق فحسب .

مجموعة بلاد الكتلة الشرقية :

وقد حدثت تطورات هائلة في مسائر بلاد الكتلة الشرقية مثل تشيكوسلوفاكيا ، التي صدرت فيها بتاريخ ٢٤ أكتوبر سنة ١٩٤٥ مراسيم تأميم عدد كبير من المشروعات الصناعية والتجارية كالمناجم ؛ والبنوك ؛ ومصانع المواد الغذائية (السكر ؛ المطاحن الشيكولاته ؛ شركات التأمين ... الخ) .

ومثل بولندا التي صدر فيها بتاريخ ٣ يناير سنة ١٩٤٦ قانون بتأميم أوجه النشاط الاقتصادي الأساسية وهي :

١ - كافة مشروعات المناجم والنقل والبنوك والتأمين المملوكة لرعاية
الريخ الألماني . وذلك بدون أى تعويض .

٢ - مشروعات المناجم والبتروول والطاقة الكهربائية والغاز الصناعي
والمتزلى وتوزيع المياه وسبك المعادن والأسلحة ، والفحم والسكر
والكحول والبعة والمطاحن ومنشآت النسيج ومعاصر الزيوت
وأجهزة التبريد . وهذه المؤسسات يدفع للأفراد عنها تعويض
مناسب .

وفى ٢١ يونيو سنة ١٩٥٠ صدر قانون بتنظيم الحياة الاقتصادية
فى الدولة تنظيما شاملا على أساس التأمين ، وخلق القطاع العام .

أما فى بلغاريا فقد صدر فى ٩ مارس سنة ١٩٤٦ قانون التأمين عن
طريق المصادرة لكافة الاملاك التى اكتسبت بعد أول يناير سنة ١٩٣٥
عن طريق المضاربة أو الكسب غير المشروع .

ثم صدر قانون ٢٧ ديسمبر سنة ١٩٤٧ بتأميم المشروعات الصناعية
والمناجم الخاصة . وخول هذا القانون الدولة للقيام ؛ كليا أو جزئيا ؛
بالمشروعات الصناعية وأعمال النقل ؛ والائتمان . ويتم ذلك مقابل تعويض
يمنح لأصحاب رموس الأموال فى صورة سندات على الدولة بفائدة ؛
وتستهلك بالتدريج .

وقد نص الدستور البلغارى الصادر سنة ١٩٤٧ (م ٧ و ١١) على
ملكية الدولة لكافة الثروات الطبيعية الكائنة فى باطن الأرض وعلى
سطحها .

مجموعة بلاد أوروبا الغربية :

لا يمس التأمين المطبق فى هذه المجموعة من البلاد الجوهر التقليدى
للملكية . كما انه لا يقرر قيودا مؤثرة على الملكية الفردية . ولكن جاء
نتيجة لتأثر أنظمة تلك البلاد بما حدث من تأميمات فى الاتحاد السوفيتى
وبلاد أوروبا الشرقية ، ومن خلق اتجاه عام نحو الاشتراكية وتحسين
ظروف حياة الطبقات العاملة فى الشعب .

ويكاد التأمين فى بلاد أوروبا الغربية يأخذ مكانا وسطا بين أنظمة
مجموعة بلاد أوروبا الشرقية وأنظمة الدول الرأسمالية البحتة كالولايات
المتحدة الأمريكية .

وقد عتيت الدساتير الحديثة فى تلك الدول بالنص على التأمين ،
وبذلك أصبح التأمين عملا مشروعا بنص الدستور .

وأهم ما حدث في بلاد هذه المجموعة التأميمات التي تمت في إنجلترا وفرنسا وإيطاليا وبعض البلاد الأخرى .

١ - ففي إيطاليا - مثلا - نص الدستور (م ٤٣) على أنه يجوز لتحقيق رفاهية الشعب أن تملك الدولة منشآت معينة أو أنواعا من المنشآت تعتبر ذات منفعة عامة ؛ وكذا المنشآت الموردة للطاقة ؛ والمنشآت الاحتكارية ذات الأهمية الخاصة للمجموع . ويكون ذلك مقابل تعويض .

وقد صدرت قوانين بتأميم منشآت هامة أهمها منظمة الانشاء الصناعي التي عهد إليها بتطوير الاقتصاد لاصلاح ما لحقه من مساوئ - خلال أزمة ١٩٢٩ - ١٩٣٢ ومنشأة Ente للبترول ومنشأة صناعة التعدين .

٢ - وفي فرنسا صدر قانون ١١ أغسطس سنة ١٩٣٦ بمنح وزير الحرب والبحرية والطيران السلطات لتأميم مصانع مهمات الحرب . ثم أخذت الدولة على عاتقها نشاط الطيران المدني ؛ وعقدت اتفاقية مع شركات السكك الحديدية الهامة بموجب قانون ٣١ أغسطس سنة ١٩٣٧ .

وكانت هذه التأميمات نذيرا لموجة التأميمات الكبرى التي حدثت سنة ١٩٤٤ وبالفعل جعل الدستور الفرنسي ؛ الصادر سنة ١٩٤٦ ، التأميم من الأسس الدستورية في الدولة ، اذ جاء بديباجته « أن كل مؤسسة عامة قومية ؛ أو تتمتع باحتكار فعل ؛ يجب أن تكون ملكا للجماعة » . كما شكلت بفرنسا لجان عديدة لتقييم نتائج التأميمات التي تمت فلم تطلب أى لجنة منها الرجوع عن أى تأميم سابق .

ويتبين من الاحصاء الذي قامت به فرنسا سنة ١٩٤٨ للمنشآت الصناعية والتجارية أن أكثر من نصف الانتاج الصناعي قد تم تأميمه .

٣ - وفي إنجلترا يعتبر حزب العمال التأميم جزءا من برنامجهم . وعند ما تولى الحكم خلال الفترة من ١٩٤٥ - ١٩٥١ أجرى تأميمات للصناعات الكبرى . وبعد خروجه من الحكم في سنة ١٩٥١ ضعف الاتجاه نحو تنفيذ تأميمات جديدة . وبعد فشله لثالث مرة في انتخابات أكتوبر سنة ١٩٥٩ أصبح الاتجاه نحو التأميم أكثر ضعفا ؛

حتى ان الحزب أعلن تفضيله الأخذ بنظام الاقتصاد المختلط في
ادارة المشروعات العامة •

ومن أهم قوانين التأمين التي صدرت في انجلترا قانون ١٤
فبراير سنة ١٩٤٦ بتأمين بنك انجلترا (تمتلكه الدولة بالكامل
وقد احتفظت بشكله كشركة مساهمة) ، وقانون ١٢ يوليو سنة
١٩٤٦ بتأمين صناعة الفحم ؛ وقانون أول أغسطس سنة ١٩٤٦
بتأمين الطيران المدني ، وقانون أول أغسطس سنة ١٩٤٦ بتأمين
التلغراف واللاسلكي ؛ وقانون سنة ١٩٤٧ بتأمين شبكات السكك
الحديدية ؛ وقانون سنة ١٩٤٧ بتأمين توريد الكهرباء ؛ وقانون سنة
١٩٤٧ بتأمين توريد القطن الخام ، وقانون سنة ١٩٤٨ بتأمين الغاز
المنزلي ؛ وفي سنة ١٩٤٩ صدر قانون تأمين الحديد والصلب الذي
أحدث دورا كبيرا ؛ ومجادلات عنيفة انتهت أمرها الى أن الفتة حكومة
المحافظين •

ويمكن القول بصفة عامة أن التأميمات التي تمت في انجلترا
شملت صناعات رئيسية لها أهميتها • ولا تفكر الأحزاب السياسية
التي تتداول الحكم في الدول عن هذه التأميمات •

٤ - وفي ألمانيا الغربية نص دستور ويمار ، الصادر سنة ١٩١٩ ؛ على
حق الدولة في التأمين • وكان هذا النص ؛ باستثناء ما حدث في
الاتحاد السوفيتي ؛ أول نص من نوعه في بلد أوروبي يقرر حق
الدولة في التأمين كنظام مستقل عن نزاع الملكية التقليدية •

وفيما بين الحربين العالميتين تم في ألمانيا الغربية تأمين
الكهرباء وصناعة البوتاس ، وخطوط السكة الحديدية وغيرها •

وقد نص الدستور الصادر سنة ١٩٤٩ على التأمين أيضا •
وقد أمنت ألمانيا الشرقية ما يقرب من ٥٠ ٪ من المنشآت الصناعية •

٥ - وقد عرف التأمين طريقه أيضا الى بعض الدول الأوروبية الغربية
الأخرى مثل سويسرا التي أمنت شبكات السكة الحديدية والبريد؛
كما تساهم الحكومة الفيدرالية في كثير من المشروعات ؛ ومثل الدول
الاسكندنافية حيث تمتلك منشآت الدخان والتبغ ، ومثل اسبانيا
التي نص دستورها الصادر في ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١ ودستورها
الأخير الصادر سنة ١٩٤٥ على التأمين كنظام منفصل عن نزاع

الملكية ؛ ومثل النمسا التي أجريت فيها منذ سنة ١٩٤٤ تأميمات على نطاق واسع .

في الولايات المتحدة الأمريكية :

وان كان التأميم من خصائص القارة الأوروبية الا انه بدأ يعترف طريقه الى الولايات المتحدة الامريكية ؛ تلك البلاد الحديثة التي تعتبر قمة الرأسمالية وزعيمة النشاط الفردي الحر . فقد أنشئت فيها عدة منشآت عامة اقتصادية أهمها مشروع وادي تنيسي الذي صدر به قانون ٢٨ مايو سنة ١٩٣٣ . وينص هذا القانون على انشاء هيئة عامة فيدرالية مستقلة ، تتعاون مع مختلف المصالح والولايات ؛ وتمنح السلطة الادارية وفقا للأساليب التجسارية بما يكفل لأعمالها المرونة التامة . وللمجلس ادارة المشروع وحده حق تعيين موظفي الهيئة دون الخضوع لاية اعتبارات سياسية .

ويتناول نشاط الهيئة استغلال وادي نهر تنيسي وفروعه ؛ في نطاق سبع ولايات ، عن طريق انشاء سدود وخزانات ؛ وتوليد الكهرباء وانشاء خطوط النقل ؛ وضبط مجرى النهر مع تحسين الملاحة فيه ، وتزويد الأرض البور بالمياه اللازمة ؛ وإعادة زراعة الغابات ؛ وبيع القوى الكهربائية ... الخ .

ويتعين على الهيئة أن تنشر سنويا عدة تقارير عن نتائج أعمالها ؛ وتقدم تقريرا منها الى الكونجرس . وتراقب حساباتها بواسطة المراقب العام للأموال العامة ، وعدة هيئات أخرى متخصصة في المسائل الحسابية، ويرفق تقريرها بالميزانية السنوية .

مجموعة دول أمريكا الجنوبية :

وفي كتاب « الدولة الصناعية الحديثة » الذي صدر سنة ١٩٦٦ طالب (جون كنيث جالبريث) - أستاذ الاقتصاد بجامعة هارفارد ؛ ومن أشهر علماء الاقتصاد في الولايات المتحدة - بتأميم أكبر الشركات التي تنفذ العقود الخاصة بوزارة الدفاع في الولايات المتحدة ؛ وكذلك المؤسسات الاتحادية الكبرى التي تنفذ أعمال الحكومة . وهي أول «صيحة عالية » للتأميم - بمفهومه الاقتصادي الحقيقي - في أمريكا ؛ زعيمة الاقتصاد الحر ؛ بل الاقتراح الأول من نوعه فيها .

ففي هذا الكتاب عبر (جالبريث) عن إيمانه بأن طبيعة التكنولوجيا

الحديثة قد جعلت من السوق القديمة شيئا باليا . فالتكنولوجيا • تتطلب الآن استثمارات هائلة ، بالغة التعقيد ، وتمتد هذه الاستثمارات على فترات طويلة جدا • فبينما كان (هنرى فورد) مثلا يستطيع أن يغير تصميم السيارة التي ينتجها فى مصانعه خلال بضعة ساعات فإن مدير شركة فورد الآن لا يستطيع ذلك قبل ١٨ شهرا • وفى بعض الحالات يحتاج الأمر الى ثلاث سنوات ونصف ؛ واستثمار تسعة ملايين دولار على تكاليف الهندسة والتصميم ؛ وخمسين مليون أخرى على تجهيز المعدات اللازمة للتصميم الجديد • فى مثل هذه الحالة - كما يقول (جالبريث) - يصبح التخطيط أمرا حتميا فى الدول الرأسمالية • ومن ثم يتحتم على الدولة أن تدبر الاقتصاد لتضمن توفر قدرة شرائية كافية فى البلاد • ولم تعد « القوة العاملة » فى الدولة الصناعية الحديثة مجرد كتلة هائلة من « لابسى العفريتة الزرقاء » يبيعون مجهودهم المضى فى مقابل لقمة العيش ؛ بل أصبحت الصناعات الحديثة الآن تتطلب الجامعات التكنولوجية المتطورة ، والمتعددة الجوانب •

ويرى (جالبريث) الآن ، هو ومجموعة من كبار الاقتصاديين الليبراليين فى الولايات المتحدة ؛ أن المجتمع الرأسمالى يصحح نفسه بنفسه حين يقتنع بأن نظام الانتاج الصناعى الحديث يعتمد على التخطيط ؛ وبأنه يصبح جماعيا حتى ولو كان يعتمد على رأس المال الخاص ودعم الحكومة له ؛ مثله فى ذلك مثل الاقتصاد الاشتراكى سواء بسواء •

ومع تزايد ادراك الناس فى العالم الرأسمالى الكبير بهذه المخاطر والأفكار الحديثة فسوف تبخر الأفكار الرأسمالية المطلقة ؛ ويحل محلها الاقتناع بحتمية التخطيط ، وبالتالي التأميم •

وإذا موجة المعارضة والسخط على آرائه راح (جالبريث) يدافع عنها أمام لجان الكونجرس وأمام رأى العام ، وراح يقول ان الشركات المتخصصة فى انتاج الاسلحة المعقدة حديثا وحدها مثل (لوكهيد وجنرال ديناميكس) ما هى الا « مؤسسات عامة » فى الواقع هى وسائر الشركات تنتج وزارة الدفاع (البنتاجون) التى تشكل جزءا كبيرا من الشركات الصناعية الكبرى لأنها تقوم بكل اقتناحها تقريبا لحساب الحكومة • وكان رأيه أن يحول الاعتراف بهذه الطبيعة العامة من « اعتراف واقعى » الى « اعتراف قانونى » ؛ أى التأميم ؛ على أن تحسب قيمة الأسهم طبقا لقيمتها الحقيقية فى السوق وقت التأميم ؛ وتستبدل بسندات حكومية ؛ حتى لا يتحمل أصحاب الأسهم أية خسارة تبعا لهذا الاعتراف القانونى بطبيعتها العامة ، أو ملكيتها العامة •

ويهيمن البنتاجون (وزارة الدفاع) على الإنتاج الصناعي العربي كله ، وهو أضخم اقتصاد موجه في العالم خارج الاتحاد السوفيتي ؛ وتبلغ قيمته - بين مصانع وآلات وعقود - ٢٠٢ ألف مليون دولار ؛ أي نحو ١٠٪ من أصول الاقتصاد الأمريكي بأكمله . ويملك البنتاجون ٢٩ مليون فدان ويعمل في خدمته حوالي ٥ مليون ما بين موظف وجندي ، تبلغ نفقاتهم ٨٠ ألف مليون دولار سنويا ؛ وهي أكبر من ميزانية أي دولة متوسطة في العالم .

والخلاصة أن قضية التأمين مطروحة حاليا على المجتمع الرأسمالي الكبير بالحاح ؛ وتتفاعل معه في اشتعال وحماس ، ولا بد أن تنتصر في النهاية لأنها تطور حتمي تاريخي .

مجموعة الدولة الآسيوية :

١ - قامت حكومة ايران في سنة ١٩٥١ برئاسة الدكتور مصدق بتأمين صناعة البترول بناء على موافقة البرلمان .

ولقد أثار هذا التأمين نزاعا حادا بين الحكومة الايرانية والحكومة البريطانية التي عرضته على محكمة العدل الدولية في ٢٦ مايو سنة ١٩٥١ . وقد قضت هذه المحكمة بمشروعية تأمين البترول الايراني وعدم تعارضه مع قواعد القانون الدولي .

٢ - ولقد أصبح في الهند قطاع عام له حيويته دون أن يؤثر ذلك على الطابع الاقتصادي العام الغالب وهو النظام الرأسمالي . ويشبه ما حدث في فرنسا ؛ وإيطاليا ، والسويد وغيرها من البلاد الرأسمالية .

ولم يكن بالهند حتى سنة ١٩٤٩ سوى أربع شركات تسهم فيها الدولة داخل القطاع العام . وفي سنة ١٩٥٩ - أي بعد عشر سنوات - بلغ عدد هذه الشركات حوالي ٤٦ شركة منها ٣٤ شركة مملوكة بالكامل للدولة ؛ ومنها شركة التأمين ؛ وشركة التمويل الصناعي ، وشركة النقل الجوي ؛ بتلك الدولة ، ومخازن الايداع المركزية (١) .

(١) القطاع العام - د. غريب الجمال - صفحة ٧٥ - ٨٠ .

الإدارة المحلية

مفهوم الإدارة المحلية

يختلف العلماء اختلافا كبيرا في تفسير مفهوم أو مدلول الإدارة المحلية .

فالبعض يرى أن اصطلاح الحكم المحلي Local-Self يقتضى أن تكون الاختصاصات المحلية ذات طابع سياسى دستورى . أى تمس وضع الدولة السياسى ، وتخلع على الهيئة المحلية قدرا من الوظائف التشريعية والقضائية . فضلا عن استقلال تلك الهيئة من الناحيتين التنفيذية والإدارية . وبذلك تتلهم وحدة الدولة السياسية بتوزيع سيادتها الداخلية على الوحدات المحلية التى تصبح «دويلات» فى داخل الدولة ، وتتحول الدولة تبعا لذلك من دولة بسيطة الى دولة مركبة فى صورة الدولة الفيدرالية Federal State أو دولة الاتحاد المركزى . ويمقتضى هذا الوضع يكون للدولة دستور وسلطة تشريعية وقضاء وإدارة محليون الى جانب ما للدولة المركزية أو الفيدرالية من دستور وبرلمان وقضاء وإدارة اتحاديين (١) .

ويرى آخرون أن الحكومات المحلية هى مجموع الوحدات والأجهزة الإدارية ، إما كانت صورتها ، وعلى اختلاف مستوياتها ، الموجودة بالدولة ، والتى تكون فى مستوى أدنى من الحكومة القومية فى الدولة الموحدة (البسيطة) والحكومة الاتحادية فى الدولة الفيدرالية (المركبة) . أى أنه يوجد حكم محلى - بهذا المعنى - حيث تتوافر أجهزة إدارية محلية تتولى تصريف الشؤون المحلية فى حدود السلطات المخولة لها من الحكومة المركزية وفى إطار الدستور (٢) .

(١) محاضرة للدكتور عثمان خليل عثمان بالجمعية الجغرافية عن مدلول الحكم المحلى

(٢) محاضرة للدكتور مصطفى فهمى فى مؤتمر التنمية الادارية .

ويعرف البريطانيون الحكم المحلي بأنه حكم ذاتي إقليمي فيما يتعلق بالادارة فقط دون التشريع .

ويقول هارولد لاسكى فى كتابه (نظرية الدولة وأسس التنظيم) :

« ان روح المساواة التى تضمن الحرية فى المجتمع لا تعنى التماثل والتطابق . ومن يقل هذا فانما يطالب اناسا مختلفين بأن يرتدوا زيا واحدا ، أو يأكلوا طعاما واحدا مع اختلاف مشاربهم وأذواقهم . ان المساواة فى نظرى هى أن تنظم كيفية سد احتياجات الجميع المتساوية على قدم المساواة . وما من وسيلة لذلك الا النظام اللامركزى فى الادارة» .

ويقول أيضا فى كتابه (قواعد السياسة) :

«اننا نشير فى الدولة الديمقراطية الى وحدة مصطنعة ليس لها وجود حقيقى .لأنه لا توجد حكومة يمكن أن تضع فى أبدي رجال معدودين امر نوجيه جميع الشئون . ويسود الادارة العامة الآن شعور بأن الادارة القديرية مستحيلة مالم يخلق توزيع السلطات شعورا واسع النطاق بالمسؤولية . ولن تكون الادارة المطلوب تطبيقها مبعدة الا اذا كان هؤلاء الأشخاص الذين لا عمل لهم سوى تنفيذ ارادات الآخرين يعملون على تشكيلها . والسلطة الحقيقية القادرة على ارتكاب الأخطاء يحتل جدا ان تقوم بأعمال نافعة أكثر من سلطة محلية يقتصر تنفيذها على ارادة الهيئة المركزية» .

وقد عبر الميثاق عن هذا الرأى بقوله :

«انما قيمة الثورة الحقيقية بمدى شعبيتها ، ومدى ماتعبر به عن الجماهير الواسعة ، ومدى ما تعبته من قوى هذه الجماهير لاعادة صنع المستقبل ، ومدى مايمكن أن توفره لهذه الجماهير من قدرة على فرض ارادتها على الحياة» (١) .

ويقول فى موضع آخر عن المجالس الشعبية :

«ان سلطة المجالس الشعبية المنتخبة يجب أن تتأكد باستمرار فوق سلطة أجهزة الدولة التنفيذية . فذلك هو الوضع الطبيعى الذى ينظم سيادة الشعب . ثم هو الكفيل بأن يظل الشعب دائما قائد العمل الوطنى

(١) الباب الخامس من الميثاق .

كما انه الضمان الذى يحمى قوة الأندفاع الثورى من أن يتجمد في تعقيدات الأجهزة الإدارية أو التنفيذية بفعل الإهمال أو الانحراف . كذلك فان الحكم المحلى يجب أن ينقل باستمرار ، وبالحاح ، سلطة الدولة تدريجيا الى أيدي السلطات الشعبية فانها أقدر على الاحساس بمشاكل الشعب وأقدر على حلها .

وتتميز اللامركزية التى تسمى أحيانا (الحكم المحلى) عن «نظام عدم تركيز الأعمال» *Décentralisation Administrative* الذى يسمى أحيانا (اللاوازية) بالخاصيتين الآتيتين :

أولا - تتمتع المجالس الشعبية المحلية بشخصية معنوية ، واستقلال ادارى ومالى تحت رقابة الدولة *Contrôle Administratif* ورعايتها .
ثانيا - أن يكون أعضاؤها منتخبين لا معينين .

أما فى «نظام عدم التركيز الإدارى» فالنظام مركبى بالمعنى الإدارى غير أن الأعمال والاختصاصات موزعة بين موظفين تابعين للحكومة المركزية وتحاسبهم دائما محاسبة الموكل للوكيل ، إذ أن أساس اختيارهم التعيين لا الانتخاب . وليس للفروع التى يتولونها أى شخصية معنوية أو استقلال مالى .

الحكم اللامركبى جزء من الديمقراطية

وللامركزية ، فى النظام الديمقراطى ، أسس دستورية ، ولأنصارها حجج فقهية واجتماعية تلتخص فى :

١ - أن اللامركزية ليست مجرد سناد الديمقراطية ، وعونها فى الحكم فحسب بل هى جزء لا يتجزأ منها . فقد أثبتت تجارب الأمم أن النظام المركزى لا ينسجم مع الحياة الديمقراطية والنظام البرلمانى ، بل شوهد أنه كلما أمنت الدولة فيه اضطرب حبلها ، واختلت شئونها .

«فى الأمم الديمقراطية تتجمع السلطة فى يد الشعب عن طريق البرلمان الذى يمثلها ، ولكن رقابة هذا البرلمان أبعد من أن تنزل الى جزئيات المسائل الإدارية المحلية والخاصة . فباللامركزية يقترب اشراف الشعب ورقابته على هذه الجزئيات ، ويدنو من ادارتها لها . والحقيقة أنه لا يوجد أمر أكثر خطورة ، وأقرب الى الحكم الاستبدادى الفردى المطلق من النظام الديمقراطى المركزى ، يقول العلامة *De Tocqueville*

كيف يمكن أن يقاوم الاستبداد شعب خارت قوى بنيه جميعهم ،
وانفصمت كل رابطة عامة تجمع شملهم (١) .

٢ - ان الشعوب - وكذا طوائفها المختلفة - نظرا للحركات
الفكرية الحديثة ، والنزعات الاستقلالية التي تشربت بروحها تؤمن بحق
حكم نفسها بنفسها حكما ديمقراطيا الى ابعد الحدود . فكل امة ، وكل
طائفة فيها ، تتركز امانيتها في الحكم في أن يكون حاكمها على شاكلتها ،
وأن يكون لها اليد الطولى في اختياره . ولا يكون محققا لهذه الرغبة الا أن
يكون اختياره بطريق الانتخاب لا التعيين . بل ان الناس - كما يقول
البعض - أن قدر لهم أن تسرق أموالهم يفضلون أن يكون السارق واحدا
منهم لا غريبا عنهم !

٣ - ان جميع الدساتير تلتقي في النص على أن الوحدات الادارية
فيما يختص بمباشرة حقوقها المتعلقة بالمصالح الاقليمية تكون اشخاصا
معنوية وفقا للقانون العام وبالشروط التي تقرها القوانين ، وتمثلها
الهيئات البلدية ، أو الهيئات النيابية المحلية .

ولم تدخر الدول الديمقراطية وسعا في بديل كل معونة مادية
وادبية للأخذ بيد تلك الهيئات ، وتهذيب وتقوية نظام الحكم الذاتي
المحلي .

٤ - ان الفرد العادي ، في كنف النظام اللامركزي أو الحكم الذاتي
المحلي ، يشعر ببديب الحرية والكرامة الذاتية في نفسه فيروضها على
الثقة بها ، ويتحمل مايتولد عن هذه الثقة من مسؤوليات شخصية وقومية
وكل مايزيد الكرامة الشخصية والكرامة القومية يعتبره علماء السياسة
والاجتماع من أقوى الضمانات الدستورية في الديمقراطية ، ودعامة من
دعائم مجد الأمم .

أما في النظام المركزي فهو - على الضد - لا يحسن الفرد لنفسه
شأنا ، ولا شخصية ، ولا كرامة لأنه لا يرى له يدا في إدارة شئونه أو
شئون بلده . فهو والحالة هذه يسوس نفسه على الخضوع والاستسلام
للأمر الواقع ، وترويضه الأوضاع القائمة على كل ذلك ، بل تجعله بالتدريج
جزءا من طبيعته وأمرأ مألوفاً في نظره .

(١) الدكتور عثمان خليل : « اللامركزية ونظام مجالس المديرات في مصر » مجلة
القانون والاقتصاد . ص ٣٥٣ .

غير أن الأمر أخطر من ذلك بكثير ، فالنظام المركزي يفقد الأفراد شيئاً فشيئاً مزية فهم وهضم المسائل العامة التي يتوقف على حكمهم فيها مصيرهم ومصير أوطانهم .

وبالجملة لا يسع المرء إلا أن يتساءل : كيف تقوم الديمقراطية على أمثال هؤلاء المواطنين ؟ وكيف يمكن أن تكون ممارستهم لحقوقهم مجدية أو شرعية ؟

٥ - أن اللامركزية لاتغفل التفاوت الكائن بين كل اقليم وآخر من حيث الطبيعة ، والمناخ ، وتقاليد السكان ، وأمزجتهم ، ومواردهم الطبيعية ، ورغباتهم .

٦ - لما كان أهل الاقليم أعرف بانفسهم من موظفي الحكومة المركزية بطبيعة الحال فانهم أدري بحاجاتهم بالتالي ، كما أنهم أكثر منهم انتاجاً وحماسة في قضائهم . ذلك أن الدافع الشخصي أقوى عادة من الدافع العام . فالأول غريزي . أما الثاني فمكتسب .

٧ - أن نظام اللامركزية لايتبعه غبن لدافعي الضرائب ، ومن ثم يمكن توزيع الموارد على المرافق العامة توزيعاً حكيماً ، عادلاً .

ويحق لنا ، بعد ، أن نتساءل : ماهو المعيار الذي توزع بمقتضاه الوظيفة الإدارية بين الحكومة المركزية والهيئات اللامركزية ؟

عندما ينتقل الإنسان من تقرير مبدأ عام الى تطبيقه يحس غالباً كأنه انتقل من الوضوح الى الإبهام ، أو من النور الى الظلام . ذلك لأن عناصر المبدأ واحدة تقريباً في كل فكر ، وفي كل مكان وزمان . أما عناصر التطبيق فمختلفة فيها أشد الاختلاف لأنها موكولة الى اعتبارات شتى، متغيرة : تاريخية ، وقومية ، وجغرافية ، واجتماعية ، واقتصادية ، بل وشخصية أحياناً .

غير أن هناك قواعد عامة يهتدى بها في تطبيق النظام اللامركزي ، هي :

(أولاً) كل المرافق التي تتوافر فيها الخصائص الآتية تتولاها الدولة :

١ - إذا كانت تمس الأمة في مجموعها ، ولا تقبل التقسيم بطبيعتها كالجيش ، والقضاء ، والعلاقات الخارجية ، والمالية العامة .

٢ - إذا كان حسن أدائها يستلزم أن تتولاها الدولة بما يتوفر لديها من أخصائين وخبراء كالمسائل الاقتصادية التي تقوم على الإنتاج الكبير ، والاتفاقات التجارية مع الدول الأخرى .

٣ - إذا كان يضرها التقسيم ويصلحها توحيد النمط والإدارة .

٤ - إذا كان تولى الدولة لها يؤدي إلى الاقتصاد في النفقات .

(ثانيا) كل المرافق التي تتوافر فيها الخصائص الآتية تتولاها الهيئات اللامركزية .

١ - كونها تهم الإقليم وحده .

٢ - تستلزم رقابة مباشرة لايتاح للحكومة المركزية القيام بها .

٣ - إذا كانت من المرافق التي يؤديها توحيد النمط والإدارة كالمدارس الإقليمية والصناعات المحلية .

٤ - إذا كان قيام الدولة بها يؤدي إلى إيهائها بنفقات عالية ، أو إلى ضياع جزء كبير من خدماتها ، أو إلى تعطيل نشاطها .

(ثالثا) هناك مرافق تصلح للاشتراك فيها بدرجات متفاوتة كمرافق التعليم العالي ، ومرافق الأمن ، ومرافق الصحة مثلا .

ومن المهم أن نشير في هذا الصدد إلى أمرين هما :

١ - وجوب المساهمة المالية من جانب الحكومة المركزية والهيئات اللامركزية في المشروعات والمرافق التي يقوم بها أيها لأنها تؤدي خدمات عامة ، تمس مصالح الشعب في مجموعه في النهاية .

٢ - أن جنى ثمار الحكم الذاتي المحلي منوط بشرط أساسي هو أن يبلغ سكان الوحدات الإدارية ، وأعضاء الهيئات اللامركزية المنتخبون درجة من الفعالية ، والنضج الفكري ، والإدراك الاجتماعي ما يؤهلهم لتسيير دفة حكمهم لأنفسهم في اتجاهات سليمة ، والدفاع عن حقوقهم ضد كل عدوان ، وتذليل كل ما يواجههم من عقبات (١) .

(١) « كان من نتيجة اللامركزية في إنجلترا أن قامت الأفراد والجماعات بإنشاء المدارس والمستشفيات والملاجئ وكثير من المنشآت والمعامل العلمية ، وهم وحدهم الذين يديرون شئونها ، ويتولون الصرف عليها . كما أن المجالس المحلية تتولى إدارة جميع مرافق المدن ، وتتفق عليها من ضرائب محلية تفرضها على السكان زيادة على الضرائب =

يقول جويل :

«ان أهمية نظام الحكم المحلى فى انه يشعر المواطن بالمشاركة الفعالة فى شئون الحكم فى نطاقه المحلى ، وأنه يستطيع أن يؤثر تأثيرا مباشرا فى المجتمع الذى يعيش فيه . وكلما كانت الوحدة المحلية صغيرة ازدادت مشاركة المواطنين فى النشاط اليومى للدولة حيث يعرف المواطن مثليه فى المجالس معرفة شخصية ، كما يعرف الموظفين الذين يعملون فى هذه المجالس معرفة شخصية أيضا ، ويحس المواطنون احساسا مباشرا بأنهم يشاركون فى الحكم (١) .

ويقول رولاندرث :

« كلما كان المجلس المحلى صغيرا تمكن من تحقيق الغرض المقصود منه لأن الناس فى المجتمع الصغير يعرف بعضهم بعضا ، ويستطيع الفرد أن يوقف رئيس المجلس فى الطريق أو يستدعيه الى متجره ليعرض شكواه ويستطيع المواطنون فى القرية أن يلتقوا بسرعة لمناقشة مايبهمهم من الأمور وتلك هى الديمقراطية فى التطبيق العملى . والحكم المحلى يفتح الطريق أمام قيادات شعبية جديدة ممثلة فى المجالس المحلية تصل فى الكادر السياسى الى أعلى المستويات » (٢) .

ويقول هارولد لاسكى :

«أنه من مبررات قيام الحكم المحلى انه يدفع المواطن الى الاهتمام بالشئون العامة ، والخدمة العامة . كما أنه يوثق الصلة بين المواطن وحكومته» (٣) .

= العامة التى تحصلها الحكومة . وهى لا تتولى تنظيم هذه المدن ، وتوفير المياه النقية لسكانها ، وإنارتها بالكهرباء أو بالغاز ، وإنشاء المختبرات فيها وتمييد طرقها فحسب ، بل يدخل تحت إدارتها أيضا : الأمن العام ، والتعليم والصحة فلا دخل للحكومة المركزية فى هذه الشؤون » . الدكتور حافظ عفيفى (الانجليز فى بلادهم) ص ٢٢٦ .
وفى الولايات المتحدة توجد ٣٠٠٠ مقاطعة تتمتع كل منها بحكومة محلية ذاتية Local self-Government وتعتبر هذه المقاطعات فى الوقت نفسه وحدات إدارية . أما البلديات Locals فيبلغ عددها حوالى ١٧٥٠٠٠ بلدية . وعلى هذا يضاعف شعب الولايات المتحدة لطبقات من الحكومات بعضها فوق بعض ، ولكل منها قوانينه ، واستقلاله المالى ، ونوابه ، ونظمه الخاصة .

Jawell, Cass Philip : Municipal and Administration in America. (١)

Roland Wraith : Local Government. (٢)

(٣) الإدارة المحلية فى مصر من خمسة آلاف سنة . محمد محمود زيتون . صفحة

ويقول كولز :

اننى اؤمن بالديمقراطية على أساسين :

أولهما : انه من حق كل مواطن أن يشترك فى تحديد نظام المجتمع الذى يعيش فيه .

ثانيهما : لان الديمقراطية فى حد ذاتها من انواع المباشرة الاساسية للنشاط الحضارى الخلقى الحر للبشر . فانا اقصد بالديمقراطية ليس فقط تنظيم حق الاغلبية فى أن تعمل ارادتها ، ولكننى اقصد بها تنظيمها عاما للمصالح والشئون العامة للمجتمع يستهدف أن يمنح كل رجل وامرأة كل فرصة ممكنة للحصول على ما يريدون من رفاهية ، وكل حق ممكن فى حرية اقتناع الآخرين بوجهة نظره فى كيفية سير جهاز الحكم والوسائل التى يجب أن يصل اليها فى هذا المجال لكى يتحمل بعض التبعة والمسئولية فى تسيير الشئون العامة للمجتمع لأنه اذا ما اتسعت المجتمعات وتضخمت دون أن تقسم الى وحدات صغيرة تمكن أفراد الشعب من دراسة وحل مشاكلهم ، والتضامن والتكافل فى سبيل حلها ، فان اليأس سوف يسيطر على أفراد الشعب ، ويفقد المجتمع كله روح الديمقراطية ، ولايبقى بين افراده سوى سلطان المادية والديماجوجية واحساسهم بالوحدة والضعف والخوف فى مجتمع ضخم كبير لايسمع شكاة لأحد عن المشاكل الفردية التى تحيط به ، ولايجد الفرد فى هذا المجتمع من يهتم بهذه المشاكل أو يساهم فى حلها (١) .

التطبيقات العملية للإدارة المحلية

تعتبر بريطانيا وطن الحكم المحلى ، ومثيته ، لأن لها مجلسا تمثيليا اشترك فيه المواطنون بعد صدور قانون الاصلاح فى عام ١٨٣٢ .

بل وبذكر المؤرخون أن الحكومة المحلية فى بريطانيا أسبق وجودا من الحكومة المركزية . ويمكن تتبع بعض انواع الحكومات المحلية ، وما تتمتع به من حكم ذاتى فى بعض المقاطعات والمدن . فالنظم المحلية فى كوثنستر ولنتولن ويورك تقوم على انقراض النظم البلدية التى كانت سائدة فى عهد الرومان . أما نظام مدينة لندن فيرجع الى أيام السكسونيين وكانت برستول من المدن الملكية قبل الفتح النورماندى . وكذلك نيوكاسل

G. D. H. Coles : Essays in Social Theory.

(١)

عن كتاب (أخواه على الديمقراطية العربية) محمد حامد الجبل - صفحة ١٤٣ .

وكان لكثير من المقاطعات الانجليزية تاريخ خاص بها ، وتمتعت بعهود مزدهرة من الحكم الذاتي اتصلت حلقاته منذ أقدم العصور حتى اليوم ، وإن كان قد أصابه بعض التعديل والتغيير والتحويل الذى يلائم العصر . فالنظام الحاضر يمنح سلطات محلية لمختلف المناطق ، تختلف باختلاف مرتبتها الدستورية . فاللبن الكبرى المهمة ، الثلاث والثمانون ، سبق أن حصلت من البرلمان على حق حكم نفسها . ومجالسها النيابية تعتبر منفصلة تماما عن مجالس المقاطعات التى تدخل فى حدودها الجغرافية ، وتعتبر أعلى السلطات فى الحكومات المحلية . أما بقية البلاد ، وعددها ١٢ مقاطعة ، يقوم مجلس المقاطعة بشئون ومهام واسعة فيها . وتنقسم المقاطعة الى اقسام ومراكز فى كل منها هيئة منتخبة .

وينتخب رئيس المجلس المحلى لمدة سنة واحدة (١) ، ويجوز أن يجدد انتخابه . ويصح أن يكون رئيس المجلس من خارج المجلس ، ولا يتقاضى هو أو أعضاء المجلس اجرا ، وإنما تخصص ميزانية مناسبة لرئيس المجلس ينفقها فى مظاهره وولائمه التى يقيمها فى المناسبات كاستقبال ضيف كبير أو حفلة .. الخ .

ونظام اللجان هو عصب الحكومة المحلية . فالقانون يحتم أن تؤلف لجان يناط بها الاشراف على مختلف الاعمال وانواع النشاط (لجنة للصحة - لجنة للتعليم - لجنة للمالية) ويمكن أن يضم الى هذه اللجان أعضاء من خارج المجلس .. وكل لجنة تكون على اتصال دائم بكبار الموظفين المسئولين الذين يحضرون اجتماعاتها ، ويمدونهم بالراى والمشورة ، ويكونون مسئولين عن المسائل الداخلة فى اختصاصاتهم .

ومن أهم مزايا نظام الحكم المحلى البريطانى هو اطلاع أعضاء هذه المجالس اطلاعا حقيقيا على جميع شئون الإدارة وحقاتها ، مما يجعلهم ذوى خبرة طيبة فى الشئون التنفيذية .

ومن أهم مزاياه ايضا خضوع الموظفين لرغبات المجالس ولجانها ، وتعاونهم معها تعاونا حقيقيا ومثمرا .

ولا تحتاج ميزانيات هذه المجالس الى موافقة السلطات المركزية المختصة ، ولا هى خاضعة بأى وجه من الوجوه لمراجعة السلطات المركزية .

(١) الحكم المحلى والديمقراطية - مصطفى الجندي صفحة ١١٤ .

وتختلف الخدمات التي تقوم بها حسب اختلاف مستوياتها وميزانياتها . على أن أهم عمل هذه المجالس المحلية هي : الصحة العامة - الأمومة والطفولة - التعليم - البوليس المحلي - الإعانات - الاسكان وتنظيم المدن والقرى - انشاء الطرق والجسور واصلاحها وصيانتها - المكتبات العامة - المياه والانارة - وسائل النقل .

وقد تمكنت الادارة المركزية أخيرا من الحصول على حق التفويض على الأعمال والخدمات التي تتولاها السلطات المحلية وتقديم الاقتراحات بشأنها ومحاسبتها وتنظيمها عن طريق منح المساعدات المالية لها .

وهناك طرق أخرى للرقابة عليها نذكر منها حق السلطة المركزية في الموافقة أو عدم الموافقة على القوانين التي تصدرها الهيئات المحلية ، وضرورة الحصول على موافقة السلطة المركزية على القروض ، وضرورة عرض المشاريع الكبيرة الخاصة بالاسكان وتخطيط المدن والقرى وانشاء المستشفيات على السلطة المركزية قبل تنفيذها (١) .

الا ان العلاقة بين الحكومة المركزية والحكومات المحلية هي اشبه بالعلاقة الأبوية واشبه بعلاقة الزمالة أكثر منها بالعلاقة الرئاسية ، ويقول البروفسير جوتش الأمريكي عن ذلك : « يميل بعض الناس في الوقت الحاضر الى وصف بسط السلطة المركزية في بريطانيا مراقبتها على السلطة المحلية - بأنه نظام مركزي شديد . ولكن هذا الوصف لا ينطبق على الواقع في شيء » . ومع أنه يخشى أن تتطور العلاقة القائمة بين السلطتين في الوقت الحاضر الى نظام مركزي الا أن الشعب البريطاني يدرك هذا الخطر . والرأي العام المتنور لا يفتأ يطالب ببدء هذا الخطر وبوجوب المحافظة على كل ما تتمتع به الحكومة المحلية من استقلال » .

وبعد قيام الثورة في فرنسا عام ١٧٨٩ ، وإعلان حقوق الإنسان ، وسقوط الملكية قسمت فرنسا في عهد الجمهورية الى ٨٣ محافظة ، وقسمت هذه المحافظات الى ٤٤٠٠ وحدة إدارية صغرى (كومونات) سمح لها بقدر من الحكم الذاتي ، ويتولى كل هيئة منها عمدة منتخب ومجلس منتخب .

ولما جاء نابليون ابتكر نظاما دقيقا للإدارة المحلية في فبراير عام ١٨٠٠ ، واليه يرجع النظام القائم حاليا ، مع بعض التغيرات الجوهرية .

(١) الحكم المحلي والديمقراطية - مصطفى الجندي - صفحة ١١٨ .

وفي سنة ١٨٨٤ أصدر قانون المجالس البلدية الذي أعطى وحدات الحكم المحلي سلطة إصدار القرارات الضرورية في المسائل ذات الطابع المحلي البحت ، وفي إطار الخضوع لأشراف الأجهزة الرئاسية المختصة .

والنظام الفرنسي ذو طابع أوتوقراطي جامد نسبيا .

ويعتبر نظام الحكم المحلي في ألمانيا النموذج الرائع ، والتجربة الرائدة ، في مجالات الحكم المحلي . فقد استطاع هذا النظام أن يعيد تعمير المدن التي خربتها الحرب العظمى الأخيرة ، حتى تمكنت ألمانيا من النهوض من كبوتها ، وأن تحتل مركزا مرموقا بين دول العالم الصناعي المتحضر .

فقد استطاعت القيادات الشعبية أن تخلق المعجزات ، وأن تزيد في الإنتاج والدخل القومي الى الدرجة التي أصبحت بها ألمانيا الدولة الصناعية الثانية في العالم . .

ومن أبرز خصائص الحكم المحلي هناك :

- ١ - حرية مطلقة للإدارة المحلية في كافة الشؤون المحلية مع الحصول على كافة أنواع المونة والمشورة من الأجهزة الفيدرالية .
- ٢ - وجود قيادات شعبية واعية في مختلف الميادين ، وعلى درجة عالية من الكفاءة ، لمراقبة هذا النظام حتى أن هذه المجالس تدعو الطلبة لحضور اجتماعاتها . وبذلك يتدربون منذ صغرهم على أعمالها ، ويتشربون بروحها .
- ٣ - إيمان الشعب الألماني بأن أقدر الناس على معرفة احتياجات المنطقة هم الذين يعيشون في مشاكلها .
- ٤ - الاقتناع بأن التخطيط والتنفيذ يبدأ من القاعدة وينتهي عند القمة
- ٥ - العدالة التامة في جباية الضرائب والاستفادة منها .
- ٦ - حل مشاكل المواطن العادي فوراً وفي نفس المكان الذي يقيم فيه .
- ٧ - النجاح في التنمية الاقتصادية ومحاربة البطالة عن طريق إنشاء المصانع التعاونية في كل مدينة وقرية حتى أصبحت تعاني ألمانيا نقصا شديدا في القوة العاملة ، وتلتبسها من جميع الدول (١) .

(١) الحكم المحلي والديمقراطية . مصطفى الجندي صفحة ١٣٠ .

وتعتبر الولايات المتحدة نموذجا رائعا آخر للحكم المحلى ، فهو الصورة الحقيقية لاستقلال الولايات . وقد ساعدت الظروف التاريخية والجغرافية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية على بلورة هذا النظام وتعميقه .

ففى ربيع عام ١٧٨٧ حينما اجتمع الخمسة وخمسون نائرا فى فيلا دلفيا لوضع الدستور الاتحادى لم يفهم أنهم انما يعبرون عن ١٣ ولاية مستقلة . ومع ذلك فقد تطلب الأمر أربع سنوات من الحروب الأهلية الدموية بين الولايات حتى تتأكد هذه الحقيقة مرة أخرى . أى انها أقاليم مستقلة فى جمهورية كبرى .

ولذلك أصبح لكل ولاية ، مهما صغر حجمها أو قل عدد سكانها ، سلطة انشاء القوانين مما لا يتوافر لأى مقاطعة انجليزية أو فرنسية . فلكل ولاية حاكمها ، وهيئتها التشريعية ، ونظامها الإدارى والمالى والقضائى ، بل ودستورها المكتوب (١) .

ولما كانت الولايات المتحدة ، رغم مقاومة سكانها لكل اتجاه نحو المركزية الإدارية ، ما زالت تخضع لنظام مال مركزى تعتمد عليه فى حل مشاكلها العامة كلما حزبها الأمر ، وقد أدى ذلك الى زيادة ما تجبیه الحكومة الاتحادية من ضرائب . ومع ذلك فان الحكومات المحلية تجبى نسبة محترمة من الضرائب الخاصة بها . وفيما يلى بيان تقريبي :

متوسط ما تجبیه الحكومة الاتحادية	متوسط ما تجبیه حكومة الولاية	متوسط ما تجبیه البلدية
٪٤١	٪٢٦	٪٣٣

يبد أن هذه النسبة فى النهاية لا تمثل الحقيقة لأن الحكومة الاتحادية تنفق جزءا كبيرا مما تجبیه فى شكل مساعدات واعانات ومشروعات ومنح مالية لحكومات الولايات (٢) . وهذه من جانبها ، تفعل المثل مع البلديات . أما صافى الإيراد بعد ذلك البذل فتمثله النسب الآتية :

(١) نظام الحكم فى الولايات المتحدة الأمريكية . أدنست جريفى . ترجمة الدكتور محمد عبد الحز نصر .

(٢) الديمقراطية الأمريكية : هارولد لاسكى . ترجمة الدكتور راشد البراوى .

الحكومة الاتحادية	صافي ما يخص حكومة الولاية	صافي ما يخص البلديات
٪٣٥	٪٢١	٪٤٤

ومعنى ذلك أن كل ١٠٠ قرش من مجموع الضرائب التى تجبى فى جميع أنحاء الولايات المتحدة الأمريكية يخص منها : ٣٥ للحكومة المركزية و ٢١ قرشا لحكومات الولايات و ٤٤ للبلديات .

الإدارة المحلية

فى مصر

صدر القانون رقم ٦٦ لسنة ١٩٥٥ . وأهم ما استحدثه هذا القانون أنه قضى على التفرقة القائمة بين المجالس البلدية والقروية . وينص على أن المجلس يختص بوجه عام بمرافق الصحة والتنظيم فى دائرته (١) .

وينص على أن يقوم المجلس البلدى بتنفيذ القوانين واللوائح المتعلقة بالصحة العمومية والتنظيم والمباني ، وتقسيم الأراضى ، والطرق ، والمحال التجارية والصناعية ، والمجارى ، وغير ذلك من القوانين واللوائح الخاصة بالمرافق العامة للبلد . ولكل جهة من الجهات الحكومية ذات الشأن فى تنفيذ هذه القوانين واللوائح أن تراقب حسن تنفيذها من جانب المجلس . وعلى المجلس أن يراعى ما يبلغ له من إرشادات عن طريق وزارة الشؤون البلدية والقروية فى هذا الشأن (٢) .

ويعطى المجلس حق إقامة أو إدارة بعض الأعمال بالذات أو الواسطة منها عمليات توليد الكهرباء ، والمصايف ، والمجارى ، والمستشفيات . والمعارض ، والوسائل المحلية للنقل العام ، والمساهمة فى إنشاء المساكن الشعبية ، أو أى عمل آخر من الأعمال ذات المنفعة العامة بشرط موافقة الوزير (٣) .

- (١) المادة الثامنة
- (٢) المادة التاسعة
- (٣) المادة العاشرة

ويجوز للمجلس أن يبدى رغباته فيما يتعلق بالحاجات العامة الى الجهات المختصة ويرسل صورة منها الى الوزير (١) .

ويمنح المجلس حق فرض رسوم وضرائب محلية على العقارات والملاهي والمحال التجارية بنسبة مئوية لا تسرى الا بعد مصادقة الوزير (٢) . كما يجوز له فرض ضرائب ورسوم أخرى لا يرجع فيها الى الوزير (٣) .

وتنزل الحكومة بمقتضاه عن حصيلتها في دائرة اختصاصه عن بعض الرسوم والضرائب والإيرادات (إيجارات العقارات - ضرائب الملاهي والمراهنات - نصف ضرائب السيارات والموتوسيكلات (٤)) .

ولرئيس المجلس الحق في تعيين الموظفين والمستخدمين والعمال طبقا للاعتمادات المدرجة في الميزانية المصدق عليها ، وطبقا للشروط والأوضاع التي يحددها الوزير (٥) .

وفي ٢٨ مارس سنة ١٩٦٠ صدر القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ الذي أرسى قواعد الإدارة المحلية الحالية متضمنا ما يلي :

- ١ - العمل على سريان نظام الإدارة المحلية .
- ٢ - نقل الموظفين اللازمين للعمل في الإدارة المحلية بصفة نهائية .
- ٣ - نقل الاختصاصات التي تباشرها الوزارات الى الإدارة المحلية .
- ٤ - تدبير الاعتمادات اللازمة للسلطات المحلية ونقلها لميزانياتها .
- ٥ - نص في شروط ترشيح أعضائها في المجالس الإقليمية على عدم اعراض الاتحاد القومي .

وقد قسم هذا القانون جمهورية مصر العربية الى وحدات إدارية هي المحافظات والمدن والقرى ، وأعطى لكل منها الشخصية المنوية (٦) .

(١) المادة الثالثة عشرة .

(٢) المواد ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ .

(٣) المادة ٤٤ .

(٤) المواد ٤٠ ، ٤٢ ، ٤٣ .

(٥) المادة الخامسة .

(٦) المادة ٥٩ .

وقد جعل على رأس كل محافظة محافظ بدوكة نائب وزير فيما يتعلق بالمرتب والمعاش والأسبقية ، وتسرى عليه فيما عدا ذلك أحكام وكلاء الوزارات (١) .

ويمثل المحافظ السلطة التنفيذية في دائرة اختصاصه ، ويتولى الاشراف على تنفيذ السياسة العامة للدولة ، وعلى فروع الوزارات وموظفيها ، ويعتبر الرئيس الأعلى لهم ، ويكون مسئولاً عن الأمن والأخلاق في المحافظة (٢) .

وقد منح القانون مجالس المحافظات سلطات واسعة في حدود القوانين واللوائح المعمول بها على مستوى الجمهورية .

وينص على ضرورة تأليف لجان لكل مجلس من بين أعضائه في أول جلسة يعقدها لبحث الأعمال التي يختص بها وتحضير المسائل التي تعرض عليه (٣) .

صدر القرار رقم ٥٥ لسنة ١٩٦٠ ببيان طريقة اختيار أعضاء مجالس المدن من بين أعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومي .

وفي ١٤/٩/١٩٦١ صدر القرار رقم ١ لسنة ١٩٦١ الذي ينص على أن يكون اختيار أعضاء مجالس المحافظات والمدن من بين أعضاء اللجان التنفيذية للاتحاد القومي مع توافر الشروط الأخرى . وبذلك تم لأول مرة ربط الإدارة المحلية بالتنظيم السياسي على جميع المستويات . ولكن الربط بينهما ليس معناه اندماجهما إذ أن الاتحاد القومي - حسب تكييفه القانوني - هو سلطة دستورية مستقلة . أما الإدارة المحلية فإنها تقوم بوظيفة تنفيذية (٤) .

كما صدر القانون رقم ٦٥ لسنة ١٩٦٢ الذي يشترط أن يكون أعضاء المجالس المحلية من أعضاء لجان الوحدات الأساسية أو غيرها من لجان المستويات الأخرى بالاتحاد الاشتراكي العربي في المحافظة . وذلك بعد حل الاتحاد القومي ، وإنشاء الاتحاد الاشتراكي العربي .

(١) المادة الأولى من القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ المعدل بالقانون ١٥١ لسنة

١٩٦١ .

(٢) المادة السادسة .

(٣) المادة ٧٨/ .

(٤) شرح نظام الإدارة المحلية الجديد : د. سليمان الطماوي . صفحة ٢٥ .

وفي أول يناير سنة ١٩٦٢ صدر القرار الجمهوري رقم ٦٨ لسنة ١٩٦٢ بتشكيل وزارة الادارة المحلية التي تمارس مسئولياتها على النحو التالي :

- ١ - بحث واقتراح السياسة العامة للادارة المحلية وتحديد برامجها التنفيذية بما يحقق المجتمع الاشتراكي الديمقراطي التعاوني .
- ٢ - وضع الخطط والمشروعات لتنفيذ هذه السياسة .
- ٣ - تنفيذ نظام الادارة المحلية والاشراف عليه .
- ٤ - تحقيق التعاون بين المجالس المحلية والوزارات والجهزة الادارية المركزية والتنسيق بين مشروعات خطة التنمية والمشروعات المحلية التي تتولاها المجالس بما يحقق التكامل في تنفيذها .
- ٥ - وضع مشروع ميزانية الوزارة وفحص ميزانيات المجالس المحلية في اطار الخطة القادمة .
- ٦ - تنظيم المؤتمرات وحلقات الدراسة الخاصة بالادارة المحلية والاشتراك فيها وفي المؤتمرات الدولية التي تعنى بدراسة نظم واساليب الادارة المحلية واتحاد اجراءات الانضمام الى الاتفاقات الدولية .

وبتاريخ ١٩٧١/٩/٢٣ صدر قرار رئيس الجمهورية بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ (١) في شأن الحكم المحلي الذي حل محل القانون رقم ١٢٤ لسنة ١٩٦٠ سالف الذكر ، والقوانين المعدلة له ، وأرسى قواعد الحكم المحلي على أساس سليم بانشاء المجالس الشعبية بالمحافظات (٢) .

وتنص المادة الخامسة من هذا القانون على ان يتكون المجلس الشعبي للمحافظة برئاسة أمين لجنة الاتحاد الاشتراكي العربي بالمحافظة وعضوية كل من :

- ١ - أعضاء لجنة الاتحاد الاشتراكي العربي بالمحافظة .
- ٢ - أمناء المراكز والأقسام .
- ٣ - ممثلين اثنين عن الشباب من أى مستوى من مستويات التنظيم بالمحافظة .

(١) نشر بالجريدة الرسمية بتاريخ ١٩٧١/٩/٢٠ - العدد ٣٩ .

(٢) المواد ٥ - ٢٠ من القانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ .

٤ - ممثلين اثنين عن النشاط النسائي من أى مستوى من مستويات التنظيم بالمحافظة .

ويجوز أن يضم الى عضوية المجلس عدد من الاعضاء لا يزيد على خمسة يختارون من أعضاء المؤتمر القومي أو مؤتمرات المراكز والاقسام « لاستكمال الكفايات المطلوبة لعمل المجلس » .

وهذه هي المرة الأولى التى يشكل فيها المجلس الشعبى بالمحافظة من أعضاء كلهم منتخبون اذ أن مجالس المحافظات السابقة كانت تضم - الى جانب الأعضاء المنتخبين - أعضاء معينين بحكم وظائفهم .

والى جانب المجلس الشعبى بالمحافظة انشا القانون المجلس التنفيذي للمحافظة (١) الذى يرأسه المحافظ ويتكون من مساعد المحافظ ان وجد ، وسكرتير عام المحافظة وممثلو المصالح الحكومية على مستوى المحافظة التى تبين فى اللائحة التنفيذية للقانون (٢) .

ويختص المجلس الشعبى بمتابعة تنفيذ الخطط الخاصة ببرنامج العمل الوطنى فى نطاق المحافظة ، كما يختص باقتراح السياسات واتخاذ القرارات والتوصيات ، فى اطار الخطة العامة للدولة ، وفى حدود القوانين واللوائح ، فى الكثير من المسائل الهامة الواردة فى المادة (١١) من القانون واهمها اقتراح انشاء مختلف المرافق والأعمال ذات الطابع المحلى ، والشئون التعليمية والصحية والاجتماعية والتموينية - والثقافية والقوى العاملة والاسكان ، ووسائل تشجيع واستغلال مصادر الثروة المحلية ، وشئون النقل والمواصلات والطرق المحلية ، والقيام بالمشروعات ذات الطابع المحلى ، والموافقة على الاشتراك مع المحافظات الأخرى أو مع مجالس المدن أو المجالس القروية فى انشاء المرافق والأعمال التى تعود بالنفع على الجهات التى تمثلها تلك المجالس وفق الشروط التى تنظمها اللائحة ، وإقرار مشروع موازنة المحافظة وموازنات الهيئات والمؤسسات العامة المحلية التى تتبع المجلس ، وإقرار مشروع موازنات القرى الواقعة فى نطاق المحافظة ، وتدعيم المشروعات والصناعات المحلية وتنميتها ، ودراسة الخطط والبرامج الخاصة بمحو الأمية .

(١) المادة (٤) من القانون المذكور .

(٢) المادة (٢١) من القانون المذكور .

ومن أهم اختصاصات المجلس الشعبي منحه الحق في مساءلة المحافظ وأعضاء المجلس التنفيذي بالمحافظة على صورة أمثلة واستجابات في الشؤون التي تدخل في اختصاصهم (١) ، وللمجلس الشعبي أن يطلب أية بيانات تتعلق بنشاط الوحدات الانتاجية والاقتصادية والتعاونية العاملة في نطاق المحافظة (٢) .

ولعل أهم وأخطر اختصاصاته جميعا حقه المنصوص عليه من المادة (١٧) من القانون ، وهو أنه للمجلس الشعبي - بناء على اقتراح ثلث أعضائه - أن يبحث مسئولية المحافظ عن أمر معين ، ويكون قرار المجلس غي ذلك بموافقة ثلثي أعضائه ، ويرفع رئيس المجلس تقريراً بذلك إلى رئيس الجمهورية .

كما أن له أيضاً أن يبحث - بناء على اقتراح ربع أعضائه - مسئولية أحد رؤساء المصالح عن أمر وقع فيه . ويكون قرار المجلس في ذلك بأغلبية جميع أعضائه . ويرفع رئيس المجلس تقريراً بذلك إلى رئيس مجلس الوزراء لاتخاذ ما يلزم من اجراء . ويتعين أن يخطر المجلس بما اتخذ من اجراءات في هذا الشأن في مدى شهر .

ولا يجوز تقرير مسئولية المحافظ أو أحد رؤساء المصالح الا بعد استجواب موجه اليه .

وقد صرح السيد رئيس الجمهورية في خطابه الذي القاه أمام اللجنة المركزية بعد صدور هذا القانون مباشرة أنه سيعفى المحافظ الذي ستتقرر مساءلته عن طريق المجلس الشعبي من منصبه ، ولن ينقله الى جهة أخرى اذ يعتبره غير صالح لأي عمل يسند اليه . وهذا يؤكد أهمية وخطورة هذه السلطة التي منحت للمجلس الشعبي .

والأمل معقود على قيام المجالس الشعبية بالمحافظات بدورها الخطير في تنفيذ الخطة العامة للتنمية من جهة ، وارتفاع مستوى البيئات المحلية من جهة أخرى ، وذلك لن يتحقق الا اذا كانت هذه المجالس على مستوى مسئولياتها الكبيرة ، وكان أعضاؤها على المستوى المناسب من الوعي والاندراك والنشاط والخبرة والحماسة .

(١) المادة (١٥) من القانون المذكور .

(٢) المادة (١٦) من القانون المذكور .

الجزء الثاني

أجهزة الرقابة

أولاً - الرقابة الفنية والإدارية

ثانياً - مشروعية القرارات الإدارية

١ - المسئولية التأديبية

٢ - القواعد القانونية الموضوعية في مسئولية الإدارة

٣ - الرقابة القضائية

أولاً الرقابة الفنية والإدارية

مفهوم الرقابة :

يمثل التخطيط المرحلة الفكرية التي تسبق التنفيذ .
والتنظيم هو تحديد المسؤوليات والسلطات عن الأعمال المطلوب تنفيذها .

لذلك يكون ما بقي من النشاط الإداري هو :
التأكد من أن ما تم أو يتم - مطابق لما أريد إتمامه .
وعندما هو ما يسمى « الرقابة »

يقول هنري فايول « أن الرقابة هي التحقق من أن ما حدث - أو يحدث - يطابق الخطة المقررة ، والتعليمات الصادرة ، والمبادئ المتبعة » (١)

والرقابة بهذا المعنى تختلف عما يسمى « المتابعة » إذ أن الرقابة مهمتها اظهار نقط الضعف ، والانحراف في التنفيذ بقصد معالجتها بينما المتابعة مهمتها تتبع مراحل التنفيذ المختلفة ، وهي ذات مفهوم مساو (لقياس الأداء) (٢) .

متى تتم الرقابة ؟

لا تكون الرقابة دائما بعد التنفيذ ، فقد تتم - ويفضل ذلك - أثناء التنفيذ . وذلك للتأكد من أن ما يتم مطابق لما هو مطلوب إتمامه لا مكان

Payol : General and Industrial Management, p. 107.

(١)

(٢) الإدارة : د . سيد محمود الهوارى . طبعة ثالثة . صفحة ٢٢٧ .

تصحيح الانحراف أو الخطأ قبل وقوعه ، أو في القليل قبل التصادى فيه أو استحاله إذ قد يعتمد تقويمه اذا وصل الى مداه •

فعملية الرقابة هي عملية مستمرة تتم :

- ١ - قبل التنفيذ •
- ٢ - أثناء التنفيذ •
- ٣ - بعد التنفيذ •

مراحل الرقابة :

لكي يمكن التأكد من أن ما يتم - مطابق لما يلزم اتمامه أو غير مطابق يجب :

- ١ - تحديد المعايير أو المقاييس الرقابية •
- ٢ - قياس الأداء •
- ٣ - معرفة الانحرافات أو الأخطاء أو الاختلافات بين ما تم وما يراد اتمامه •

أولاً - تحديد المعايير الرقابية :

يمكن تعريف المعايير الرقابية بأنها المقاييس التي تستخدم لمعرفة النتائج الفعلية • فهي بذلك وسيلة يتم بمقتضاها مقارنة شيء بشيء آخر والحكم عليه أو له •

ومن الضروري تحديد معايير للمواد والآلات والأموال والمجهودات وتصرفات الأشخاص • الخ •

وعلى هذا يمكن تقسيم المعايير الرقابية بصفة عامة إلى قسمين رئيسيين :

١ - المعايير الاقتصادية :

المعايير الاقتصادية هي مقاييس لمعرفة مدى استخدام العناصر المختلفة استخدامها حسناً أو سيئاً •

وقد تكون هذه المعايير خاصة بالمواد والآلات والوقت ، ويطلق عليها معايير كمية (كمية المواد المستخدمة - عدد الوحدات المنتجة لكل آلة أو في كل ساعة عمل ... الخ) •

وقد تكون متعلقة بالناحية المالية ويطلق عليها معايير مالية (معايير تكاليف - معايير إيرادات - معايير رأس المال - معدلات التحاليل المالية التي تبين المركز المالي للمشروع ... الخ) .

٢ - المعايير الاجتماعية :

ان لكل المشروعات والمؤسسات الاقتصادية والوحدات الادارية : كبيرة كانت او صغيرة ، حكومية او أهلية ، شخصية اجتماعية تماما مثل الفرد . وكل ما بين الاثنين من فرق أن الأولى شخصية معنوية خلقها القانون لأغراض اجتماعية والثانية شخصية طبيعية خلقها الله .

والسؤال الآن هو : كيف تكون المعايير الاجتماعية لقياس شخصية المنظمة ؟

نقول مبدئيا ان الصورة الذهنية الحسنة للمنظمة لدى الجمهور من أقوى الأدلة على نجاحها . وهذه الصورة ضرورية اذ ان كل منظمة انما تقوم لخدمة قطاع او قطاعات من الجمهور .

ولكن هل تتكون هذه الصورة بناء على انطباعات شعورية او لا شعورية ، أى معنوية ، أم على حقائق وأرقام مادية ؟

يرى علماء النفس الاجتماعى أن الحكم العام على فرد أو منظمة غالبا ما يقوم على أساس الانطباعات لصعوبة حصول الجمهور على الحقائق والأرقام الصحيحة .

هذا فضلا على أن ليس للمنظمة صورة ذهنية واحدة لدى الجمهور ، بل لها عدة صور تختلف باختلاف نوع الجمهور (عملاء - مستهلكين - موردين - مستثمرين - منافسين - دائنين - مدينين - موظفين - الخ) . فالصورة الذهنية للسكك الحديدية - مثلا - لا تقتصر على مدى دقة مواعيد قطاراتها وانما تشمل أيضا مدى الحنمة والراحة والنظافة وحسن المعاملة التي يجدها المسافرون في هذه القطارات (١) .

ولذلك يعبر عن مجموع المتعاملين مع المنظمة أو المنتفعين بها :
الرأى العام .

(١) الاشارة : ٥٠ سيد محمود الهوارى . طبعة الثالثة ص ٣٤٢ .

ويمكن تعريف الرأى العام بأنه « وجهات النظر والشعور السائد لجمهور معين ، فى وقت معين » لموضوع معين » .

ويقاس الرأى العام بعدة طرق :

١ - طريقة الاستقصاء الجماعى حيث تنور مناقشة مع عدد من الأفراد (من ٦ - ١٢) فى وقت واحد حول موضوع معين . وتمتاز هذه الطريقة بأنها تظهر أثر الاختلاف والتفاعل الجماعى بين الآراء .

٢ - طريقة الاستقصاء الفردى ، وتتم بتوجيه أسئلة دقيقة معينة عن موضوع واحد الى عدة أشخاص ، كل منهم على انفراد حتى تتداعى وتنساب انطباعاته دون أى تأثير خارجى . وتجمع حصيلة هذه الآراء فى النهاية ، وتحلل ، وتوضع لها جداول وإحصائيات بيانية .

٣ - وهناك ما يسمى بالعلاقات العامة ، وهى الجهود التى تبذل :

(أ) فى سبيل إقامة وتدعيم تفاهم متبادل بين المنظمة وجمهورها .

(ب) أو فى سبيل إقامة وتدعيم تفاهم متبادل بين المنظمة والمنظمات الأخرى المتعاونة والمتنافسة والمحايدة على السواء لحمة أغراضها .

ثانيا - قياس الأداء :

يقصد به قياس الأعمال التى تمت أو تتم . وتعتبر عملية القياس من أهم العمليات الرقابية لأنه بدونها لا يمكن أن تكون هناك رقابة بالمعنى المفهوم .

ويتم القياس :

١ - بالملاحظة المباشرة بذهاب الرئيس الأعلى ، أو من دونه من الرؤساء ، أو المفتش ، أو المحقق الى مكان العمل ليطلع بنفسه على سيره ، وليرى ما يرى ويسمح من المختصين وغيرهم من الخبراء والشهود ، ويستوضح جميع الأمور على الطبيعة الحية حيث تكون الحقائق بارزة وصاخنة .

ويرى الكثيرون أنه ليس هناك بديل للملاحظة المباشرة فى قياس الأداء لأنها تعطى فكرة واقعية حية عن الأداء .

وعيب هذه الطريقة :

(١) طول الوقت الضائع فى الانتقال وجمع المعلومات ، وقد تكون السرعة عاملا مهما فى بعض الحالات .

(ب) عدم امكان توفير العدد اللازم من الرقيب فى وقت واحد للقيام بهذه المهمة فى عدة جهات مختلفة .

(ج) قد يفسر كثرة حضور الرقيب على أنها عدم ثقة فى الرؤساء او المرؤسين .

(د) هذه الطريقة تصلح للقليل من الأعمال وليس لكل الأعمال .

(هـ) الاطلاع على كل التفاصيل قد يفقد الرقيب شعوره بالأطار الكلى للعمل .

٢ - بالتقارير . وهى تحتل مكانا هاما بين وسائل قياس الأداء وخاصة التقارير المكتوبة لاحتوائها على حقائق يمكن الرجوع اليها عند الحاجة سواء لنفس الموضوع أو لموضوع آخر مرتبط بها ، وسواء لنفس الشخص المتعلقة به أو لأشخاص آخرين يشتركون معه فى الموضوع بنوع من الاشتراك .

ويمكن تمييز عدة أشكال للتقارير :

(١) تقارير رقمية .

(ب) تقارير بيانية .

(ج) تقارير انشائية (استعراضية)

(د) خرائط توضيحية .

ولما كانت التقارير بمثابة مقاييس للأداء ، ووثائق هامة ينبغى أن يتوافر فيها ما يلى :

(١) يجب أن تكون مركزة لامكان الألام بها بسرعة ، بل وبمجرد النظرة السطحية .

ذلك أن التقارير ليست أبحاثا أكاديمية أو نظرية أو انشائية (بلاغية) وانما هى بيانات تحليلية لما تم أو ما لم يتم ، أو للأخطاء أو للانحرافات أو للحسنات والمزايا ، أو للمشاكل التى تعترض سير العمل .

(ب) يجب أن تكون مختصرة بقدر الامكان فلو كانت التقارير دائما مطولة

فإن ذلك مما يزيد من تراكم الأوراق بدون مبرر من جهة ، ومما يزيد في احتمال عدم استطاعة الرؤساء قراءتها أو استيعابها فتضيع بذلك فائدتها •

(ج) يجب أن تكون دورية ، وأن ترفع في وقتها المناسب لا قبله ولا بعده لأنه يتوقف عليها مصير العمل كله • ولا يمنع ذلك من أن تكون هناك تقارير غير دورية ترفع في مناسباتها الخاصة •

(د) الاعتماد على الحقائق البارزة المؤكدة لا على الاستنتاجات والفروض والقرائن الضعيفة حتى تكون لها صبغة علمية وعملية وتوحي بالثقة •

فإذا كان من الضروري بيان وجهة نظر واضعها يجب توضيحها دون الاعتداء على وجهات النظر الأخرى ، أو التهوين من شأنها ، أو إخفائها حتى تكون التقارير صورة دقيقة وأمانة لجميع النواحي • تكون كصورة فوتوغرافية للواقع لا كرسـم كروكي متهالك •

(هـ) يفضل أن تكون الطرق المستخدمة في التقارير متماثلة حتى يكون قياس الأداء واحداً بالنسبة للشخص الواحد أو الموضوع الواحد فيسهل الألام بكل تطوراته •

(و) تكتب بناية ، وتلحق بها الجداول والخرائط الضرورية ليسهل الرجوع إليها عند اللزوم •

(ز) يجب أن تعنى التقارير بالتوصيات والتوجيهات الخاصة بالمستقبل •
فمعرفة الصواب ليس أقل أهمية من معرفة الخطأ • بل إن الخطأ معرفته عادة أسهل من معرفة الصواب • فكل شخص تقريباً يستطيع أن يتفقد الأخطاء ولكن ليس كل شخص يستطيع أن يبنى أو يزيد البناء أو يتعرف على مواضع الصواب •

الرقابة والتخطيط :

ما تقدم يتضح مدى شمول عملية الرقابة ، وتغلغلها في كافة المجالات الحيوية للمنظمة •

والرقابة بهذا المفهوم العلمى ملازمة للتخطيط تلازماً عضوياً • فلا رقابة بدون تخطيط ولا تخطيط بدون رقابة • ذلك أنه لا يمكن معرفة ما إذا كان ما تم مطابقاً أو غير مطابق إلا إذا عرف ما هو المطلوب إتمامه

بالضبط حاليا أو مستقبلا • الجزء الأول هو عملية الرقابة والجزء الأخير هو عملية التخطيط •

وفى الحقيقة ان كثيرا من أدوات التخطيط تعتبر فى ذاتها أدوات رقابية مثل : الأهداف - السياسات - الإجراءات - الميزانيات التقديرية البرامج الزمنية ... الخ •

وكذلك فان كثيرا من عناصر الرقابة تعتبر فى ذاتها عناصر تخطيطية مثل : معرفة انحرافات التنفيذ عن التخطيط وأسبابها - ادخال تعديلات على الخطة لتتطابق الواقع - مراجعة المعدلات - فحص الإجراءات الادارية لمطابقتها بعناصر الخطة ... الخ •

ولذلك من المستحيل فصل عملية للرقابة عن عملية التخطيط •

الرقابة والتقييم :

ان التقييم هو الدراسة الانتقادية للنشاط الادارى بأكمله فى المنظمة بقصد الكشف عن نقط الضعف بصفة احداث التحسينات قبل فوات الأوان •

ونقط الضعف فى أى منظمة لها عدة مظاهر تختلف باختلاف نوع المنظمة ومنها :

١ - عدم رضا العملاء أو الجمهور ، وشكاواهم المستمرة سواء من سوء المعاملة ، أو التأخير أو رداءة الانتاج ، أو جهل الموظفين بواجباتهم ، أو نقص الامكانيات ... الخ •

٢ - تفهم القائمين على المنظمة وشكاواهم المستمرة سواء من ناحية حقوقهم الشخصية أو نظام العمل المفروض عليهم •

٣ - عدم تحقيق أهداف المنظمة سواء لأسباب داخلية فى ارادتها أو خارجة عنها •

٤ - نقص أو تدهور حالة المنظمة المالية •

٥ - قلة الانتاج وزيادة الفائض •

٦ - زيادة أو نقص العمال عن حاجة العمل •

٧ - ضعف الامكانيات المادية •

٨ - السلبية وهبوط الروح المعنوية لدى القائمين على المنظمة •

٩ - علم وجود أهداف محددة •

١٠- تفشى الروتين والتمقيدات الادارية •

١١- تعدد وتنوع الاختلاسات والمخالفات والمجز فى الأموال والبضائع •

١٢- التكتلات المتصارعة بين الموظفين والعمال •

١٣- ضعف المستويات الفنية والادارية واهمال التدريب المستمر •

الرقابة والتنظيم :

أوضحنا آنفاً أن الرقابة وثيقة الصلة بالتنظيم أيضاً • **ذلك أن التنظيم هو تحديد المسؤوليات والسلطات •**

وبدون هذا التحديد - التنظيم - لا تكون الرقابة ميسورة أو ذات فعالية إذ كيف نحاسب موظف على مسئولية لم تحدد ، أو سلطة لم تمنح ؟

ضرورة الرقابة :

كيف يمكن أن نمنع موظفى الحكومة والقطاع العام من الانحراف ، والخطأ ... وبالتالي من تخريب مصالح الجمهور ؟

أو كيف نمنع هؤلاء من أن يصبحوا أدوات قهر واذلال للشعب الذى أولا هم ثقته ، ووضعهم فى مراكزهم ، ويعطيهم مرتباتهم ومزاياهم ليعطوه فى مقابل ذلك انتاجاً وخدمة واحتراماً ؟

وهناك فى الأزمنة الحديثة أربعة وسائل لتحقيق هذه الأمنية العالية ، ولتهدئة الصرخات العالية التى نسمعها فى كل دولة :

١ - الانتخابات الدورية لرؤساء الدولة •

٢ - الرقابة الشعبية لأعمال من يتولون السلطات العامة عن طريق البرلمان الكبير (مجلس الشعب) والبرلمانات المحلية الصغيرة (المجالس الشعبية بالمحافظات ، والصحافة والندوات ، وما الى ذلك •
وهذه هى قوة رأى العام) •

٣ - التنظيم الهرمى لموظفى الدولة بحيث يكون على القمة جهاز مستقل مكون من عدد من الموظفين الكبار ، الأقوياء ، ذوى السلطة الواسعة ، والخبرة والكفاءة العاليتين ، يتولون الرقابة على الجهاز الحكومى كله •

٤ - انشاء سلسلة محدودة ومنسقة من الأجهزة الرقابية الادارية ذات المستويات المختلفة ، والتي تصبون القوانين ، والأموال العامة ، وحقوق الجمهور من العبث أو الانحراف ، وتنفخ الروح في الضوابط والتقاليد والأخلاق العامة ، وتضبط المنحرفين والمستغلين والعابثين في هدوء وتقدمهم للجهات الأخرى المختصة بالعقاب الادارى أو الجنائى .

وهذه الأجهزة يمارس بعضها أعماله علانية ، والآخر يمارسه سرا (المخابرات - المباحث)

وجماع الفرض من هذه الأنواع المختلفة من الأجهزة الرقابية هو التحقق من أن أعمال المنظمات :

- ١ - فى حدود القانون .
- ٢ - متفقة تماما مع الخطة نصا وروحا .
- ٣ - سليمة من الوجهة الفنية .
- ٤ - منطقية وعادلة .
- ٥ - ليس فيها محاباة أو غبن لأحد بالنسبة للمقاييس الانسانية والأخلاقية .
- ٦ - تتسم بحسن الإدراك والولاء للدولة .

ومن الأمور البالغة الأهمية فى هذا الصدد أن يراعى مبدآن متكاملان وإن بدا أنهما متعارضان :

الأول : ان الرقابة ضرورية . فالأخلاق والضوابط القانونية وحدها لا تكفى لضمان مسير العمل الطبيعى والعادل . ومن باب أولى لضمان عدم الانحراف والاستغلال :

الثانى : ان الاسراف فى الرقابة ، كما وكيفا ، يجعل الموظف يفكر فى الرقابة أكثر مما يفكر فى العمل . فهو بشر قبل كل شيء يخاف على مستقبله ، وأسرته ، وكرامته ، وحقوقه المشروعة أن تضيق فى زحام الحوادث والتنافس المحموم على لقمة العيش أو على الثراء أو بضربة من سوء الحظ أو باضطهاد من رئيس ، أو بوشاية من زميل أو حاقده . والسجلات مليئة بما يعزز هذا الاعتقاد .

والمناقشات التي أثارها خبراء الإدارة في مؤتمر دمنهور المنعقد في يوليو ١٩٦٥ حول أجهزة الرقابة تؤكد ضرورة أن تكون الرقابة بناءة ، وبالفهم العلمي ، والهدف منها التوجيه والارشاد وليس تصيد الأخطاء .

ولكي تحقق الرقابة الفرضين معا يجب :

١ - تقليل عددها . فثمة حقيقة : هي أن أجهزة الرقابة الادارية والفنية في مصر قد تعددت ، وتنوعت ، وتداخلت حتى وقع الجهاز الادارى والتطاع العام فريسة لأكثر من عشرين نوعا من الرقابات .

(أ) **فأجهزة الرقابة الادارية تشمل :** المؤسسة النوعية المختصة ، والوزارة المختصة ووزارة العمل ووزارة الخزانة ، والجهاز المركزى للتنظيم والإدارة ، والجهاز المركزى للمحاسبات ، والجهاز المركزى للأحصاء والتعبئة ، وإدارة الميزانية ، وإدارة المشتريات والمخازن ، ومصلحة الشركات ، والنيابة العامة ، والنيابة الادارية ، والرقابة الادارية ، والمخابرات ، والمباحث العسكرية ، والمباحث العامة ، والمباحث الجنائية ، ولجان تقصى الحقائق بمجلس الأمة ، ومكاتب التحقيقات ، والمكاتب والادارات القانونية ، ومكاتب الشكاوى ، ومكاتب التظلمات ، ومجلس الدولة . وأخيرا أنشئ مكتب « المنعنى العام الاشتراكى » (١)

(ب) **وأجهزة الرقابة الشعبية تشمل :** الوحدات الأساسية ، والوحدات الجماهيرية . والمكاتب التنفيذية للاتحاد الاشتراكى ، واللجان النقابية ، ومجالس الادارات ، وشكاوى الجمهور تظلماً أو تطوعاً أو وشاية . وأخيراً أنشئت المجالس الشعبية بالمحافظات بالقانون رقم ٥٧ لسنة ١٩٧١ فى شأن الحكم المحلى .

٢ - تغيير الروح البوليسية المتفشية فى نظمها ، واجراءاتها ، ومعاملتها

(١) بموجب القانون رقم ٣٤ لسنة ١٩٧١ . ومهمته الرئيسية حماية الاقتصاد القومى والمكاسب الاشتراكية والقيم الاجتماعية من المنحرفين والمستغلين والرجعيين والتمرديين فى المجتمع . والقانون المذكور خاص بتنظيم فرض الحراسة الادارية على هؤلاء الأشخاص وغيرهم . ولم يصدر حتى الآن القانون الذى يعظم بالى اختصاصات المنعنى العام الاشتراكى

للموظفين ، وخلق فلسفة ووعي جديدين للقائمين عليها ، وسسد الثغرات الواسعة الموجودة فيها والتي تسقط منها أضخم المسئوليات ، رغم كل ما تنتشره من ارحاب ودفع للموظفين والمواطنين على السواء فشبحها لا يزال يخيف البريء والمنحرف بل يخيف الأول أكثر مما يخيف الثاني المتورس على الانحراف .

وليس ادل على أن هناك ثغرات فى أجهزة الرقابة لا بد أن تعالج من أن أكثر من قضية عامة شغلت الرأى العام ، وصرح المسئولون فى الدولة بأن هناك أدلة خطيرة ضد بعض كبار الموظفين ورؤساء مجالس الادارات والمتهمين فيها ، ونشرت عنها تحقيقات واسعة النطاق مصحوبة بالصور وأدلة الاتهام والريبورتاجات الصحفية والحملات المثيرة ثم صدرت فيها من القضاء بعد شهور أو سنوات أحكام بالبراءة . ولكى ننبه الى خطورة هذه الحقيقة - لا للتشهير - نذكر قضية وكيل وزارة الاصلاح الزراعى ومعه عشرة من موظفى مديرية التحرير التى استغرق نظرها ٦٤ جلسة ، ووصلت صفحات التحقيق فيها الى ٣٨٠٠ صفحة وترافع فيها ٢٥ من كبار المحامين ، وانتحر رئيس دائرة محكمة الجنايات التى كانت تنظرها .

ونذكر بضا قضية المجمعات الاستهلاكية التى اتهم فيها رئيس مجلس الادارة ومديرها العام باختلاس مئات الآلاف من الجنيهات ، واضاعة مثلها على الدولة بطريق الاهمال .

ونذكر أيضا قضية مؤسسة الصوامع والتخزين التى اتهم فيها رئيس مجلس الادارة ومديرها العام بالأهمال الجسيم الذى أدى الى خسارة ٧٥ ألف جتية على الدولة .

ونذكر أيضا قضية الاستيراد الكبرى التى حكم فيها على القليل وبرأت المحكمة أكثرهم .

وقد أسفرت اجتماعات اللجنة العليا للقطاع العام أخيرا ، عن وجود العديد من قضايا الانحراف التى ضببتها النيابة الادارية ، والرقابة العسكرية ، نشر عن تسع منها أنها تضم ثلاثين متهمًا وجهت اليهم تهم التزوير والرشوة واختلاس مئات الآلاف من الجنيهات . ومن هؤلاء المتهمين (١) مفوض الشركة المصرية للمقاولات الهندسية ونائبه (٢) رئيس مجلس ادارة شركة النصر لصناعة الزجاج والبللور وبعض المديرين بالشركة . وقد اتهموا بأنهم سهلوا بغير حق لأحد تجار الصينى والأدوات المنزلية الاستيلاء على ١٠٧٨٠٨ جنيهات من أموال الشركة (٣) رئيس مجلس ادارة

شركة البوند الذي وجهت اليه تهمة أخذ رشوة قدرها ٥٠٠٠ جنيه من مقاولي عملية شحن وتفريغ الترمين ، والأضرار العمد مما ترتب عليه ضياع ٤٠٥٠٠ جنيه على الشركة ، كما وجهت اليه تهمة اضرار ٢٤ ألف جنيه على الشركة قيمة ١٢ سيارة اشتراها للشركة تبين أنه محجوز عليها (٤) رئيس مجلس ادارة شركة المستودعات المصرية العامة الذي وجهت اليه تهم الأهمال الجسيم في التسويق الخارجي للجمبري ، والتلاعب في شرائه وإعطاء احتكاره لشركة أمريكية مقابل تعيين ابنه مديرا للشركة في الاسكندرية ٠٠٠ الخ (٥) عضو مجلس ادارة شركة النصر لصناعة السيارات الذي اتهم بالتلاعب في عمليات استيراد رومان بلي مما أدى الى تحمل الشركة زيادة في أحد العطاءات تبلغ ٢٦٠٠٠ جنيه (٦) مدير ادارة الشؤون المصرفية بشركة النيل العامة لأتوبيس شرق الدلتا الذي اتهم بالاستيلاء على ٢٣١٣٧ جنيه عن اصلاحات وهبة (٧) مدير فرع السويس لشركة النيل العامة لأتوبيس شرق الدلتا أيضا الذي اتهم باختلاس ٣٢٠٠٠ جنيه من إيرادات الشركة وتزوير مستنداتها (٨) رئيس مجلس ادارة شركة سينا للمنتجين الذي اتهم بخمس تهم منها اضرار مبلغ ٢٥٦٥٢ جنيه على الدولة باهماله ، واختلاس مبلغ ٨٨٠٠ جنيه ، وتسهيل عملية الاستيلاء على أموال للشركة قدرها ١٢٨٤٧ جنيه ، والتلاعب في الميزانية وفي مشتريات الشركة مما اضرع على الدولة ٥٧٤٠٠٠ جنيه .

ولقد حرصنا على ذكر هذا البيان بتفاصيله المؤلمة للالتشهير - كما ذكرنا - وانما لكي نستدل منه على أن النظام الإداري والرقابي الحالي يسمح بمثل هذا التلاعب الخطير في أموال الدولة والقطاع العام بمثل هذه السهولة والبساطة .. ولندرك خطورة الموقف ، ونسرع لتداركه قبل أن يتسع الحرق على الواقع .

ولقد ثبت من الإحصاءات ان النيابة الادارية قامت بتحقيق ١٣ ألف قضية مخالفة ٨٠٪ منها لم يكن يصح احوالها اليها لتفاتها بدليل أن ٥٠٠٠ قضية قد حفظت و ٦٠٠٠ قضية طلب فيها مجازاة المتهمين اداريا والباقي وهو ٢٠٠٠ قضية كانت من اختصاص النيابة !

ومن مناقشة تقارير اللجان الفرعية التي شكلها مجلس الوزراء في سبتمبر ١٩٦٦ وضع أن هناك ٣٠٠٠ قضية خاصة بأعضاء مجالس الادارة ومعظمها مخالفات في صرف استثمارات التصدير والاستيراد ، و ٤٠٠ قضية احوال في الأموال العامة (١) .

(١) جريدة الأهرام في ٢٠/١٠/١٩٦٦ .

وتشير البيانات الرسمية لديوان المحاسبات الى أن الدولة تتحمل سنويا حوالى نصف مليون جنيه فى بنزين وقطع غيارات للسيارات الحكومية ، وأنه فى السنوات الأربع الأخيرة تم شراء ١٢٠٠ سيارة جديدة منها ٤٠٠ سيارة فاخرة لنقل كبار الموظفين ، و ٢٠٠ مotosكيل دفعت فيها الدولة نحو ٢٧ مليون جنيه ، وأنه خلال العام الماضى تمكن مكتب مراقبة السيارات الحكومية من تحرير ٢٠٠ مخالفة أحيلت الى النيابة الادارية . وما خفى كان أعظم .

وقد اكتشف المستولون فجأة - ! - تكس أوصغة ميناء الاسكندرية بالضائع التى تحتاجها المصالح الحكومية والأفراد ويشترونها من السوق السوداء لاختفائها من السوق البيضاء !

وقد تجول الوزير المختص فى الميناء وصرح لمنذوبى الصحف بأن المشكلة خطيرة لأن السلع المكدسة عبارة عن عدة ملايين من نقد أجنبى ، وتركها مكدسة معناه عدم الانتفاع بهذه الملايين !!
وانتهت العاصفة - كالعادة - عند هذا الحد !!

الرقابة الحسابية :

والرقابة الحسابية لها وضع خاص . ويرى الخبير الادارى العالى لوثر جيولييك أن الهدف الرئيسى من هذه الرقابة ليس ضبط اللص بل القضاء على مغريات الانحراف ، ووقاية الموظف الأمين من أن تحوم حوله الشبهات .

ويقول ان الرقابة الحسابية عموما تشمل ثلاثة أجهزة مستقلة :

- ١ - مكتب الشكاوى التابع للوزير المختص .
- ٢ - التفتيش العام ويكون فى مستوى مرتفع .
- ٣ - ديوان المحاسبات .

ويقترح ثلاثة أمور تجب مراعاتها فى ديوان المحاسبات :

الأول : أن يكون رئيس الديوان فى وضع شبه قضائى . أى أن يكون خارجا تماما عن دائرة السلطة التنفيذية . وبهذه المثابة يكون فحص الديوان للمخالفة بعد وقوعها . تماما مثل القاضى الذى لا يصدر حكمه الا بعد وقوع الجريمة .

الثاني : المحاسبة التي يقوم بها الديوان يجب أن تكون سريعة ، وأن تنشر نتائجها على المستويين والرأى العام فى الحال لأن مرور وقت طويل يقلل من قيمتها .

الثالث : يقوم رئيس الديوان بإصدار تقرير دورى عام عن حالة المحاسبات وتقديمه الى أعلى المستويات لتحديد اجراءات واضحه لتلافى الأخطاء التي حققتها الديوان ، واستخلاص مبادئ عامة فى هذا السبيل .

الرقابة التأديبية :

تقوم بضبط الانحراف والخطأ ، واتخاذ الاجراءات الكفيلة بتقويم آثار الانحراف ، وأزالة أسباب الخطأ مع توقيع العقاب المناسب . وهي تتحقق حاليا بالوسائل الآتية :

- ١ - المجالس التأديبية .
- ٢ - الادارات القانونية .
- ٣ - مكاتب الشكاوى والتظلمات .
- ٤ - المحاكم الادارية والتأديبية المختلفة .
- ٥ - الرقابة الادارية .
- ٦ - مكاتب التفتيش الفنى والادارى والكتابى .
- ٧ - المخبرات والمباحث العامة والخاصة .
- ٨ - النيابة العمومية والادارية والمالية .
- ٩ - المحاكم الخاصة من عسكرية ، وأمن دولة ، ومستعجلة ، وجنائية .
- ١٠ - مأمور التحريات ، وهو نظام اسكندناوى ، أنشاء البرلمان ، لشغله بواسطة أحد أصحاب المهن الحرة الذين لهم دراية وخبرة وصلة وثقافة كبيرة لاختراق جذران الهرم الادارى والبحث والتنقيب فى أى عمل ادارى من تلقاء نفسه أو بناء على شكوى . ومما تجدر ملاحظته أن تكون رقابة الجوانب الفنية للإدارة أو الوزارة أو المصلحة المحلية التي يتبعها الموظف . وعلى الموظفين الفنيين فى هذه الجهات وحدهم فحص وتقييم أعمال الموظفين المنسوسوب اليهم الانحراف والخطأ . وانه وان لم تكن لهم الكلمة الأخيرة فى الادانة أو البراءة

وانما يكون لتقاريرهم وزن كبير لدى المختصين بتحديد المسؤولية باعتبارهم خبراء ومساعدين رئيسيين لهم •

أما إحالة كل مخالفة ، كبيرة أو صغيرة ، فنية أو غير فنية ، مهمة أو تافهة الى الجهات القضائية أو الرئاسية فهو فضلا عما فيه من جهد ضائع - كما سلف القول - فانه يدخل الموظفين في متاهات قد لا يفلتون منها لعدم درايتهم بأعمالهم ، وعدم امكانها تقييمها التقييم السليم المنطقي العادل •

وبهذا تتحقق النتائج الآتية :

١ - يزول الخوف والرعب والبلبلية من نفوس وقلوب أذهان الموظفين ويصبحون آمنين الى تقدير رؤسائهم المباشرين لأعمالهم تقديرا صحيحا دون مسبق أو تعقيد •

٢ - يزول خوف الحكومة والجمهور من الانحراف والخطأ اللذين هما آفة كل عمل اداري مهما كان صغيرا أو تافها •

يقول الحبير المستر لوثر جيوليك في هذا الصدد كلمة حاسمة حكيمة تختتم بها هذا الفصل :

« ان أية حكومة تسرف على نفسها في استخدام كل هذه الأنواع المتعددة من الرقابة او عدد كبير منها خليقة بأن تغتق نفسها حتى الموت • وانها ستجد الحركة مستحيلة وان انجاز أى شيء قد صار متعلما • وإزاء هذه المعوقات للعمل يصبح الموظفون أشبه بأحصال من الجثث الهامدة • وستجد الحكومة صعوبة كبرى في تعبئة قوى الشعب للعمل البناء » (١)

ثانياً مشروعية القرارات الإدارية

إن العمل الإداري أو النشاط الإداري هو أقدم مظهر لنشاط الدولة .
فهو أقدم من التشريع ومن القضاء لأنه يمكن تصور دولة بلا تشريع
ولا قضاء ، ولكن لا يمكن تصور دولة بلا إدارة لأن الإدارة هي المظهر الحى
لحياة الدولة . وقد يكون فى هذا التصور بعض المغالاة ، ولكن ذلك يبين
أهمية أعمال الإدارة ، وقراراتها . وآية ذلك ما ساد فترة طويلة من الزمن
من تحريم كل رقابة للقضاء على أعمال السلطة التنفيذية على أساس
منافاة تلك الرقابة لسيادة الدولة .

على أن هذه الأفكار انقضت الآن تماماً ، ووضع العمل الإداري
فى مكانه الطبيعى ، وأصبح يخضع لرقابة شبه تامة من جانب القضاء
على أثر سيادة « مبدأ المشروعية » .

فما هو القرار الإداري ؟

عرفه العلامة (دوجى) بأنه كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل
الأوضاع القانونية كما هى وقت صدوره أو كما ستكون فى لحظة مستقبلية
معينة .

وعرفه العميد (بونار) بأنه كل عمل إداري يحدث تغييراً فى
الأوضاع القانونية القائمة .

وعرفه الدكتور سليمان الطماوى بأنه أفصح عن إرادة ملزمة بقصد
أحداث أثر قانوني . وذلك إما بإصدار قاعدة تنشئ أو تعدل أو تلغى حالة
قانونية عامة أو موضوعية ، وإما بإنشاء حالة فردية أو تعديلها أو إلغائها
لمصلحة فرد أو أفراد معينين أو ضدهم .

ولمجلس الدولة عدة تعاريف مقاربة ، بل أكثر وضوحا وتفصيلا إذ يقول فى أحدها : « ان القرار الإدارى افصح الادارة عن ارادتها الملزمة بما لها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح ، وذلك بقصد احداث مركز قانونى معين متى كان ذلك ممكنا وجائزا قانونا ، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة . وكما يكون القرار الإدارى منشئا لحالة قانونية جديدة يكون معدلا لحالة قانونية سابقة أو رافضا لطلب بتعديل حالة قانونية قائمة أو بانهاؤه هذه الحالة » .

وفى تعريف آخر يقول انه : « افصح من جانب الإدارة العامة ، يصدر صراحة أو ضمنا فى أثناء قيامها بأداء وظائفها المقررة لها قانونا ، وفى حدود المجال الإدارى . ويقصد منه احداث أثر قانونى ، ويتخذ صفة تنفيذية . والقرار أو الأمر الإدارى على خلاف القوانين واللوائح ، يتم ويحدث أثره القانونى بمجرد صدوره ، وتتوافر له الصفة التنفيذية بغير حاجة الى اعلانه أو النشر عنه اللهم الا اذا كان الاعلان عنصرا أساسيا فى كيانه ووجوده » .

١ - وقد يكون مصدر الصعوبة فى تعريف القرار الإدارى تعريفا جامعا مانعا أن الإدارة تمارس - كما رأينا - نوعين من الحقوق :

(أ) الحقوق المالية *Droits Patrimoniaux* وهى شبيهة بالحقوق التى يمارسها الأفراد على أموالهم ، وهذه تخضع للقانون الخاص (المبنى) .

(ب) حقوق السلطة *droits de Puissance* المستمدة من القانون العام . وهذه الحقوق تخضع للقانون الإدارى . وهو وحده الذى يكشف عن قرارات إدارية .

لكن الإدارة حين تتعامل كما يتعامل الأفراد قد لا تملك من الحرية مثل ما يملكون . وقد يلزمها أن تلتزم قواعد تنظيمية سنهاها لنفسها ، وتعلقت بها حقوق للأفراد . ففى لا يمكنها - مثلا - بموجب قرار وزارى ان تباع بالممارسة ما هو مفروض الا يباع بالزاد . وقد يلزمها بموجب قرار آخر ان تسلم بأولوية فى الشراء ان استوفى الشروط التى تقوله هذه الأولوية . وهنا فى هذه الحالات وأمثالها تتعدد أعمال الإدارة وتتعاقد وتختلف فى طبيعتها . فالبيع ذاته عقد مدنى . أما القرار الصادر بالبيع او الممارسة فهو قرار إدارى .

وفى هذا المعنى قالت المحكمة الإدارية العليا :

« من حيث أنه ما يجب التنبيه اليه أن من العمليات التي تباشرها الإدارة ما قد يكون مركبا له جانبان : أحدهما تعاقدي يحت تختص به المحكمة المدنية . والآخر إداري يجب أن تسير فيه الإدارة على مقتضى النظام الإداري المقرر ، لذلك فتصدر بهذا الخصوص قرارات من جانب واحد فيها جميع خصائص القرارات الإدارية ، وتتصل بالعقد من ناحية الأذن به أو إبرامه أو اعتماده . فتختص محكمة القضاء الإداري بإلغاء هذه القرارات إذا وقعت مخالفة للقوانين أو اللوائح . وذلك دون أن يكون للقائما مساس بذات العقد الذي يظل قائما بحالته إلى أن تفصل المحكمة المدنية في المنازعة المتعلقة به » (١) .

٢ - وثمة صعوبة أخرى قد تعترض التعريف بالقرار الإداري تعريفا جامعا مانعا . ومصدر هذه الصعوبة أن القانون الإداري إنما يحكم الأعمال القانونية للإدارة actes Juridiques دون أعمالها المادية .

وقد يقع اللبس بين العمل المادي والعمل القانوني لأن العمل القانوني قد لا يتأتى تنفيذه إلا بعمل مادي .

لكن التفرقة هنا ممكنة ، ومعياريها دقيق أو هو أقرب ما يكون إلى الدقة . وهو هو المعيار الذي يفرق بين أعمال الفرد المادية وأعماله القانونية . فحيث يصدر العمل ولا يريد به صاحبه أحداث أثر قانوني فهو عمل مادي . أما حيث يصدر العمل عن إرادة متجهة إلى ترتيب نتائج قانونية فهو عمل قانوني .

وفي هذا قالت المحكمة الإدارية العليا :

« إذا كان الضرر المطلوب التعويض عنه إنما يرتبه المدعي على بيان نشره الوزير على صفحات الجرائد والمجلات بمقولة أنه يتضمن التشهير بمن أحيل على المعاش ، ومن بينهم المدعي ، والظن في ذمتهم وكرامتهم فيكون الضرر ناشئا عن النشر وهو عمل مادي لا ينهض إلى مرتبة القرار الإداري » (٢) .

٣ - وثمة صعوبة ثالثة قد تعترض التعريف بالقرار الإداري ، إذ قد يلتبس القرار الإداري بالقرار القضائي . وأكثر ما يكون هذا اللبس

(١) يراجع الحكم الصادر في القضية رقم ١٤٣ لسنة ١ قضائية .

(٢) يراجع حكم : ١٩٤٨/١ في القضية رقم ٣٨ لسنة ١ قضائية .

فى أمور التأديب اذا كان فى الهيئة التأديبية عنصر قضائى (١) ، أو كانت مشكلة من عناصر قضائية يتسع المجال للظن بأن الذى تصدره هيئة كهذه لا يكون الا حكما قضائيا . وهذا رأى مردود بأن القرار القضائى « هو الذى تصدره المحكمة وهى تؤدى وظيفتها القضائية ، ويحسم على أساس قاعدة قانونية خصومة قائمة بين خصمين . وهو لا ينشئ مركزا قانونيا جديدا ، وانما يقرر وجود حق أو عدم وجوده » (٢) .

ولما كان القرار التأديبى لا يحسم خصومة قضائية بين طرفين متنازعين ، وانما ينشئ حالة جديدة فى حق من صدر عليه ، وكانت الهيئة التى تصدره - ولو مشكلة من قضاء - هى هيئة ادارية فان القرار المذكور يكون قرارا اداريا خاضعا لكل ما تخضع له القرارات الادارية من احكام وأصول .

المسئولية التأديبية مستقلة عن اية مسئولية اخرى تتحقق بالاخلاق بحسن سير المرافق العامة .

وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الادارية العليا بما يلى :

« ان المحاكمة الادارية انما تبحث فى سلوك الموظف ، وفى مدى اخلاله بواجبات وظيفته . اما المحاكمة الجنائية فينحصر أثرها فى قيام جريمة من جرائم القانون العام » (٣) .

وقضت محكمة القضاء الادارى بما يلى :

« ان موضوع التهمة التأديبية يختلف عن موضوع التهمة الجنائية . فلكل منهما مجالها وعناصرها . وتبرئة الموظف للشك حول ثبوت الجريمة الجنائية لا يمنع من مساءلته تأديبيا ، اذ فى النظام الادارى يجب أن تسود الثقة فى استقامة الموظف ... فاذا تسرب الشك فانه ينهض بذاته مبررا للمواخفة الادارية » (٤) .

(١) انشئت المحاكم التأديبية بموجب القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ أما قبل ذلك فكانت السلطة الرئاسية هى التى تملك وحدها سلطة توقيع الجزاء على الموظف .

(٢) يراجع حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٤٨/١/٦ فى القضية رقم ١١٥ لسنة ١ قضائية .

(٣) يراجع حكم المحكمة الادارية العليا فى ٥٩/١/٢٤ فى القضية رقم ٩٤٥ لسنة ٤ قضائية .

(٤) يراجع حكم محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٤/٣/٣ فى القضية رقم ١١٢٢ لسنة ٦ قضائية .

وقضت المحكمة التأديبية بما يلي :

« انه قد جرى قضاء هذه المحكمة على أن تفصل في المخالفات الادارية دون انتظار التصرف في الجريمة الجنائية التي تترتب على تلك المخالفات استنادا الى المادتين ١٨ ، ٢٢ من اللائحة ٠٠٠ ذلك لأن الدعوى التأديبية تتعلق بسلوك الموظف . فهي مغايرة للجريمة من حيث الطبيعة والنوع واجراءات المحاكمة » (١) .

أركان العمل الإداري

يتدخل رجل الادارة باستعمال سلطته الملزمة حينما يسترعى انتباهه سبب يجيز له هذا التدخل ، ويكون تدخله مدفوعا بفرض تحقيق الصالح العام . وذلك بالوسائل التي وضعها القانون تحت تصرفه لتحقيق هذا الهدف (٢) .

من ذلك يتضح أن مجمل الأركان التي يتوقف عليها وجود القرار الإداري وسلامته هي بإيجاز :

- ١ - السبب
- ٢ - الغاية
- ٣ - الشكل القانوني
- ٤ - المحل المشروع
- ٥ - الاختصاص

الأول - السبب Le motif

ويمكن تعريفه بأنه « حالة واقعية أو قانونية بعيدة عن زجل الادارة ، ومستقلة عن ارادته ، تتم فتوحى اليه بأنه يستطيع أن يتدخل وأن يتخذ قرارا ما » (٤)

والسبب هو الركن الأول في كل عمل إداري ، وأنه كما يقول
العميد (بونار) سبب وجوده Constitue la Raison d'être

(١) يراجع حكم المحكمة التأديبية في ١١/٥/١٩٥٩ في القضية رقم ٦٥ لسنة ١ قضائية .

(٢) النظرية العامة للقرارات الادارية : د- سليمان الطماوى . صفحة ١٦ .

(٣) المصدر السابق : صفحة ١٧

إذا لا يمكننا أن نتصور عملا اداريا سليما لا يستند الى سبب معقول
يبرره .

وهو أناس كل نشاط ادارى . ذلك أن رجل الادارة ، ليس كالغرد
العادي من حيث هو حر فى تدخله أو امتناعه عن التدخل ، ولكنه ملزم
بالا يباشر هذا النشاط ، وألا يلجأ الى استعمال سلطاته (التى ينطوى
استعمالها فى أغلب الحالات على الحد من حريات الأفراد أو حقوقهم ،
أو الاعتداء على أموالهم وأشخاصهم) . . . الا عندما تقوم الأسباب الداعية
الى ذلك . ويجب أن تكون هذه الأسباب مشروعة والا كان الأمر الادارى
باطلا حتى لو وجدت أسباب أخرى مشروعة . والفروض فى كل قرار
ادارى ، حتى لو صدر خلوا من ذكر أسبابه ، أن يكون فى الواقع مستندا
الى دواع تبرره والا كان القرار باطلا (١) .

فالسبب هو إذن ، قرينة على أن تدخل الادارة تبرره المصلحة
العامة . وهو فى نفس الوقت ضمان لعدم تدخل الادارة فى أى وقت
يريد الموظف المختص ، ولكن فى الوقت الذى تقتضيه المصلحة العامة .

ولقد عرفه مجلس الدولة بقوله : « السبب بوجه عام هو الحالة
الواقعية أو القانونية التى تسوغ تدخل رجل الادارة بسلطته الملزمة » (٢)
وهو ما رددته المحكمة العليا بقولها : « ان القرار الادارى يجب أن
يقوم على سبب يبرره . فلا تتدخل الادارة الا اذا قامت حالة واقعية
أو قانونية تسوغ تدخلها » (٣)

١ - قد يشترط القانون بعض القرارات الادارية . وحينئذ يصبح
هذا الاجراء شكلا أساسيا فى القرار يترتب على اجماله بطلانه .

٢ - أما اذا لم يلزم المشرع الادارة بذلك فليس عليها حرج فى أن
تخفى تلك الأسباب .

وهذا هو المسلك المقرر فى فرنسا ، وما أخذ به مجلس الدولة
المصرى باستمرار كما أوضحنا فى موضع آخر .

من ذلك ما قضى به المجلس فى أحد أحكامه :

(١) محكمة القضاء الادارى فى ١٩٥٢/٣/١٩ .

(٢) بحكمه الصادر فى ١٩٥٣/١٢/٢٢ .

(٣) بحكمها الصادر فى ١٩٥٥/١١/٥ .

• ... ومن حيث أن قضاء هذه المحكمة قد جرى على أنه وإن كانت الإدارة غير ملزمة ببيان أسباب قرارها إلا حيث يوجب القانون ذلك عليها ، إلا أنها إذا ما ذكرت أسبابا فإن هذه الأسباب ، ولو فى غير الحالات التى يوجب القانون ذكر أسباب فيها ، تكون خاضعة لرقابة محكمة القضاء الإدارى » (١)

وتسبب القرارات الإدارية فى غاية الأهمية ، ومن أنجع ضمانات الأفراد لأنه يسمح لهم ولل قضاء على السوء بمراقبة مشروعية تصرف الإدارة . ولهذا فإن المشرع المصرى يتوسع فى الوقت الحاضر ، فى اشتراط تسبب القرارات الإدارية • كما أن مجلس الدولة اليونانى قد أنشأ على عاتق الإدارة التزاما بتسبب قرارات معينة تتعلق بالحريات العامة حتى لو لم يلزمها المشرع بتسببها • كما أن العمل يجرى فى الولايات المتحدة الأمريكية على تسبب القرارات الإدارية (٢) •

ولكى يحقق التسبب الغرض منه يجب أن يكون واضحا بدرجة تمكن من فهمه ورقابته • فإذا اكتفى القرار التأديبى مثلا بترديد حكم القانون دون أن يوضح الأسباب التى من أجلها اتخذ اعتبر فى حكم القرار الخالى من التسبب (٣) وكذلك الشأن فيما لو صدر قرار اجمالى يشمل عدة أشخاص ولم يوضح أسباب كل فرد على حدة (٤) •

وقد أجمعت محكمة القضاء الإدارى المصرية فى حكمها الصادر فى ١٩٥٥/٢/٦ المبدأ سالف الذكر بقولها :

• ... والتسبب حسبا استهدفه القانون رقم ١٣٣ لسنة ١٩٥١ بشأن مزاوله مهنة المحاسبة والمراجعة يجب أن يكون كافيا منتجا فى فهم الواقع فى شأن الطالب ... حتى يتبين كل طالب مركزه فيتدارك ما فاتته إن كان الى ذلك سبيل ... ومن ثم إذا كانت اللجنة قد اقتضرت فى تسبب قرارها هذا التسبب يشوبه القصور المخل الذى لا يمكن معه أن يتبين منه ما سلف إيضاحه »

هذا ويجب أن يحتوى القرار على أسبابه فى صلبه • أما الإحالة

(١) حكم ١٩٤٨/٥/١٥ •

(٢) النظرية العامة للقرارات الإدارية • دكتور سليمان الطباوى • صفحة ١٧٨ •

(٣) حكم مجلس الدولة فى ١٩٤٨/١١/١٩ •

(٤) حكم مجلس الدولة فى ١٩٤٨/٣/١٢ •

الى قرار آخر أو الى وثيقة أخرى فليس كافيا في نفس مجلس الدولة
الفرنسي (١) .

ثانيا - الغرض أو الغاية

لعل هذا العنصر هو أدق العناصر جميعا ، وأصعبها تحديدا بما
يحدث في العمل من الخلط بينه وبين ركن السبب .

وإذا كان السبب - كما أوضحنا - يمثل الجانب المادي في العمل
الإداري (باعتباره حالة واقعية تنشأ وتتم بعيدا عن إرادة رجل الإدارة
الذي يتدخل) فإن الغرض أو الغاية (ويمكن تسميته أيضا بالدافع
أو الباعث) يمثل الجانب الشخصي من هذا العمل .

فهو الهدف النهائي الذي يسعى رجل الإدارة الى تحقيقه من وراء
اتخاذ قراره ، أو إصدار أمره .

ذلك أن رجل الإدارة عندما يواجه حالة واقعية معينة ، ويرى أنه
قد سنحت الفرصة له للتدخل واستعمال اختصاصاته ، فإنه يفكر ويقدر ،
على ضوء ما لديه من اعتبارات ، النتائج التي يمكن أن تنجم عن عمله أو
تدخله . فإذا ما وضع له الهدف أو الغرض الذي يجب عليه تحقيقه ، أو
يرى تحقيقه للمصلحة العامة ، فإنه يتدخل ، ويؤدي دوره .

وعليه فإن الغرض يمثل لنا الحالة النفسية لرجل الإدارة عندما
يتدخل ، ويتخذ قرارا معيناً .

ويرى بعض الفقهاء - ومنهم العلامة دوجي - أن عنصري السبب
والغاية منفصلان كل الانفصال .

ويرى آخرون - ومنهم العلامة بونار - أنهما يشتركان في دفع رجل
الإدارة الى اتخاذ تصرفه أو قراره .

ويرى فريق ثالث - ومنهم العلامة جيز - أنهما متميزان في ركن
أو عنصر واحد هو (السبب الدافع) .

والحقيقة أنه إذا كان السبب - كما ذكرنا - هو قرينة على أن تدخل
الإدارة تبرره المصلحة العامة وضمان تدخلها في الوقت الذي تقتضيه

(١) حكمه الصادر في ١٩٤٩/٥/٦ .

هذه المصلحة فإن الفرض يقوم بوضع الحدود الخارجية لهذا التدخل حتى لا يكون أكثر منها أو أقل . وفى هذا المعنى يقول العلامة دوجي : « إن العمل يعتبر اداريا ، لا لأن القائم به ينتمى إلى الهيئة الادارية ، ولكن لأنه مقصود به تحقيق غرض مرفقى » وذلك لأن رجل الادارة يخضع لقاعدة عامة هي ألا يهدف فى جميع أعماله الا إلى تحقيق مصلحة عامة . فإذا خرج عن هذه القاعدة فإنه يفقد صفته كموظف ويصبح عمله بالتالى اعتداء ماديا لا عملا اداريا . وهذا هو نطاق نظرية (التعسف أو الانحراف فى استعمال السلطة) .

ثالثا - الشكل القانوني Le forme Legale :

يجب أن نفرق هنا بين ناحيتين :

أولا - الأصل أن الادارة غير مقيدة بشكل معين فى الافصاح عن ارادتها . وبالتالي تكون القرارات الادارية ليس لها أشكال تحصرها ، بل هي تعبير من الموظف المختص عن ارادته فى التصرف على وجه معين ، وفى أمر معين ، ولغرض معين من أغراض وظيفته ، وفى حدود اختصاصه .

وعلى هذا قد يكون القرار الادارى بالقول ، وقد يكون بالكتابة . وهو جائز بالبرق أو بالبريد أو بالتليفون وكالاتاشارات الرسمية العاجلة .

وكما يكون صريحا قد يكون ضمنيا مثل قرار تخلى الموظف صاحب الدور فى الترقية المستفاد من قرار آخر صادر بترقية موظف سواء يليه فى كشف الأقدمية . و مثل الرد على شكوى موظف بمجرد ارفاق فتوى لقسم الرأى بمجلس الدولة فى المسألة المعروضة أو مسألة أخرى ماثلة ضد مصلحته (١) .

ولما كان الأصل أن القرار الادارى - ككل عمل قانوني - يجب أن يتجسد فى مظهر خارجي بأن تعلن الادارة عن ارادتها . فإذا التزمت الصمت فلا يمكن أن يترتب على ارادتها أثر ما لأن القرارات الادارية المختلفة اما تصدر بقصد الزام الأفراد بعمل أو الامتناع عن عمل - أو لتحقيق بالنسبة اليهم أثرا قانونيا معيناً - لا كان ذلك فيجب أن تتخذ

(١) يراجع حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١١٣ سنة ٢ قضائية بجلسة ١٩٤٧/١١/١٨ .

تلك القرارات مظهرا خارجيا حتى يعلم بها الأفراد ، ويرتبوا تصرفاتهم على أساسها .

ولكن المشرع - في سبيل حماية الأفراد من عنت الإدارة - يفترض في بعض الأحوال أن الإدارة قد أعلنت عن إرادتها حتى ولو التزمت الصمت المطبق . فكتيرا ما يتقدم الأفراد بطلبات فتتعمد الإدارة عدم الرد عليهم بالقبول أو الرفض تعنتا وتعسفا منها . ومع ذلك يتمتع على الأفراد الطعن في قراراتها المستمدة من هذا الصمت لأنها لم تتخذ شكلا خارجيا (١) .

١ - وتلافيا لمثل هذه المواقف قرر المشرع أن سكوت الإدارة مدة معينة يعتبر بمثابة قرار بالرفض . خالفقرة الثانية من المادة (١٩) (٢) من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ تعتبر فوات ستين يوما على تقديم التظلم دون أن تجيب عنه السلطات المختصة بمثابة رفضه .

٢ - كما أن المادة الثامنة (٣) من القانون عينه تنص على أنه « يعتبر في حكم القرارات الإدارية رفض السلطة الإدارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح » .

٣ - وإذا كانت القرينة في الحالتين السابقتين هي قرينة سلبية على الرفض فإن المشرع يضع قرائن ايجابية في بعض الحالات :

(أ) ومن أوضع هذه الحالات ما نص عليه قانون التوظيف رقم ٢١٠ لسنة ١٩٥١ من الزام الإدارة بقبول استقالة الموظف في خلال ٣٠ يوما من تاريخ تقديمها والا اعتبرت الاستقالة مقبولة اذا مضت تلك المدة (٤) .

(ب) وقد نصت المادة (٧٩) من القانون ٤٦ لسنة ١٩٦٤ الذي حل محل ذلك القانون بشأن نظام العاملين المدنيين بالدولة على تعديل النص المذكور كما يلي :

« . . . ويجب البت في الطلب (الاستقالة) خلال ثلاثين يوما من

(١) النظرية العامة للقرارات الإدارية : د- سليمان الطماوى طبعة ١٩٥٧ صفحة

١٥٥

(٢) حلت محلها المادة (١٢ ب) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

(٣) تقابل المادة ١٤/١٠ أيضا من القانون المذكور .

(٤) المادة (٧٢) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧٩ الذي حل محل القانون رقم ٢١٠

لسنة ١٩٥١ .

تاريخ تقديمه والا اعتبرت الاستقالة مقبولة بحكم القانون ما لم يكن طلب الاستقالة معلقا على شرط أو مقترنا بقيد . وفي هذه الحالة لا تنتهى خدمة العامل الا اذا تضمن قرار قبول الاستقالة اجابته الى طلبه (١) ٠ الخ ٠

(ج) ومن هذا القبيل أيضا المدد التي يحددها المشرع للسلطة المركزية فى اشرافها على الهيئات اللامركزية ، اذ بمرور تلك المدد يفترض المشرع أن القرارات المرفوعة الى السلطة المركزية للتصديق عليها بمثابة القرارات المصدق عليها اذا لم تبد السلطة المركزية رأياها فى خلال المدة المحددة ٠

٤ - واذا كان الأصل أن مرور المدة يعتبر قرينة مطلقة على قيام القرار - ايجابيا أو سلبيا - فان مجلس الدولة المصرى قد خرج على هذه القاعدة فيما يتعلق بالتظلمات اذ جعل مرور مدة الستين يوما المنصوص عليها - قرينة نسبية يمكن اثبات عكسها ٠ بمعنى أن الادارة اذا كانت بسبيل التصالح مع من قدم التظلم فانه لا يفقد حقه فى رفع دعوى الالفاء لمجرد مرور ٦٠ يوما على تاريخ انقضاء المدة المحددة للرد ٠ (٢)

٥ - الا أن مجلس الدولة المصرى قد استثنى من مجال هذه القرينة طائفة من القرارات الادارية ٠ (٣)

وهذا كله اذا لم يوجب القانون أن يصدر الأمر الادارى فى شكل خاص باعتبار أن العمل الادارى ، ككل عمل قانونى ، تعبير وافصح عن الادارة بقصد تحقيق أثر قانونى ٠ وعلى ذلك فيجب أن يتخذ هذا الافصاح شكلا خارجيا حتى يترتب عليه أثره فى عالم القانون ٠ وطالما انه لم يتجسد فى هذا الشكل الخارجى فلا أثر له ٠ ولكن ليس كل افصاح أو تعبير من جانب الادارة يكون هذا الركن ، بل لا بد أن يكون مصحوبا بنية إحداث أثر قانونى ٠ (٤)

(١) تقابل المادة (٧٢) المشار اليها فى الهامش السابق ٠

(٢) من ذلك الحكم الصادر فى ١٢/١٢/١٩٥١ ٠

(٣) أول أحكامه فى هذا الخصوص حكمه الصادر فى ١٥/٢/١٩٥٤ الذى جاء فيه أن لجنة الممارسة التى نص عليها القانون ٨٩ لسنة ٤٦ بالانشاء نقابة المهن الهندسية ولو أنها لجنة ادارية الا أن القانون قد وكل اليها الفصل فى خصومة تقوم بين طالب القيد ومجلس النقابة دون تقييدها بموعدها ٠ وفى بهذا الوضع ذات اختصاص قضائى ، وما تصدره من قرارات تخضع لرقابة محكمة القضاء الادارى طبقا للمادة (٦) من قانون مجلس الدولة (تقابل المادة ٨/١٠ من قانون مجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢) ٠

(٤) نظرية التصرف فى استعمال السلطة : د. سليمان الطواوى طبعة ١٩٥٠ ص ٣٠

ثانيا - فان اوجب القانون صدور القرار او الامر الادارى فى شكل خاص وجب النزول على حكمه والا عيب القرار فى شكله ، وجرت عليه احكام البطلان لان هذا القيد الشكلى هو ركن كسائر اركان القرار او الامر الادارى يترتب على الاخلال به البطلان بلا حاجة الى نص (١) .

(أ) - قد يفرض المشرع على الادارة قبل اصدار قرار معين القيام باجراءات تمهيدية كاعلان ذوى الشأن لتسمع اقواله ، او اجراء تحقيق ، او محاولة الاتفاق الودى مع بعض الافراد او اتمام بعض اجراءات الملانية ... الخ .

وفى كل هذه الحالات يتعين اتمام هذه الاجراءات قبل اصدار القرار . ولمجلس الدولة الفرنسى قضاء غزير فيما يتعلق باطلاع الموظف على ملفه قبل اتخاذ الاجراءات التأديبية . فهو لا يكتفى بأن يحتوى الملف على جميع الوثائق التى تهم الموظف ، وأن يكون فى وضع يسمح له بالاطلاع على الملف . وعلى هذا الاساس لم يقبل المجلس من الادارة أن تطلب من موزع بريد يقطن فى الجزائر الحضور الى باريس للاطلاع على ملفه (٢) .

ومن هذا القبيل أيضا حكم مجلس الدولة المصرى من ان المادة (٨٥) (٣) من القانون ٢١٠ لسنة ١٩٥١ توجب سماع أقوال الموظف وتحقيق دفاعه قبل توقيع الجزاء عليه ، ومن ثم يكون باطلا كل جزاء يوقع على موظف لم يواجه بالتهمة المنسوبة اليه ولم تسمع أقواله عنها ولم يحقق دفاعه فيها (٤) .

وقد نص على ذلك أيضا فى المادة (٨٠) من القانون ٦٤ لسنة ١٩٦٤ الخاص بشأن العاملين المدنيين بالدولة (٥) .

(ب) وأحيانا يحدد المشروع مددا معينة للإجراءات الادارية التى تؤدى الى اصدار القرار الادارى كمنح الافراد مهلة محدودة قبل صدور

(١) المصدر السابق ص ٢٠

(٢) حكم الصادر فى ١٩٣٧/٥/٢٨ .

(٣) (٤١) تقابلان المادة (٥٦) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الذى حل محل القانون

٢١٠ لسنة ١٩٥١ .

(٥) حكم الصادر فى ١٩٥٤/٣/٩ . وفى تقابل المادة (٥٦) من القانون ٥٨ لسنة

١٩٧١

القرار ليعدوا فيها أنفسهم لمواجهة • وحينئذ يتعين احترام تلك المدد (١) •

(ج) وقد يفرض المشرع على الإدارة - قبل اصدار قرار معين - استشارة فرد معين أو هيئة معينة • وحينئذ يجب أن تتبع هذه الشكلية قبل اصدار القرار والا كان باطلا (٢) •

(د) وقد يستلزم المشرع صدور القرار من لجنة معينة أو بعدد معين من أعضائها فيجب احترام هذا الأمر والا كان باطلا كذلك •

وان قواعد الشكل والاجراءات انما هي قيود رسمت لكي تلتزمها الإدارة في تصرفاتها حماية للمصالح العام • ويترتب على عدم التزامها بطلان القرارات الإدارية دون حاجة الى نص • وكان مقتضى ذلك إلغاء تلك القرارات بمجرد ثبوت المخالفة •

وهذا ما كان يسير عليه مجلس الدولة الفرنسى • غير أنه في قضائه الحديث قد خرج على تلك القاعدة اذ صدرت أحكام رفض فيها إلغاء القرار الإدارى رغم ثبوت المخالفة • وبعد تردد استقر على التفرقة بين الشكليات الجوهرية التي رتب الإلغاء جزءا على مخالفتها والشكليات الثانوية أو غير الجوهرية التي رتب الإلغاء جزءا على مخالفتها ، والشكليات الثانوية أو غير الشكليات مقررّة لمصالح الإدارة لا يقبل من الأفراد الاستفادة منها (٣) •

وقد سار مجلس الدولة المصرى على هذا النهج •

على أن هذه الضرورة تقدر بقدرها ، وتخضع لرقابة القضاء • وهذا ما أعلنه مجلس الدولة المصرى بحكمه الصادر فى ٢٦ فبراير ١٩٥٢ بقوله :

« ان ما تقتضى به الضرورة استثناء للإبسات خاصة كسرية لا يجوز

(١) مثال ذلك ان المادة (٣٠) من قرار وزير الداخلية الصادر فى ٢٦/١١/١٩٤٧ الخاص بالعمد والمشايع ينص على أن يعلن المدير بصفته رئيساً للجنة المشايخ المعتمد أو الشيخ بقرار حالته الى اللجنة المذكورة مع بيان الأسباب • • النج قبل موعد الجلسة بأسبوع على الأقل •

(٢) مثال ذلك أخذ رأى لجنة شئون الموظفين فى أمر معين وان كان استشارياً فى النهاية الا أن الحصول عليه لازم قانوناً • وكذلك أخذ رأى إدارة الفتوى فى مجلس الدولة للصياغة والمراجعة • • النج •

(٣) مثال ذلك أن أحد الجنود طلب إلغاء تجنيده على أساس عدم الكشف الطبى عليه لأن هذا الاجراء شرع لمصلحة الجيش لا الجنود •

افشائها ، أو فرصة لا يستطيع تفويتها ، يخضع لحكم هذه الضرورة طبقا للنظرية المروفة على أن تقدر الضرورة بقدرها ، وعلى أن يخضع هذا التقدير لرقابة هذه المحكمة » (١) .

(هـ) ولا يجوز للأدارة تصحيح القرار الإداري باثر رجعي لأنه قرار ولد معينا ، ولتصحيحه لابد من إصدار قرار جديد سليم الا اذا كان العيب عبارة عن خطأ مادي لا اثر له على صحة القرار اطلاقا مثل اغفال توقيع أحد الأعضاء الثابت حضورهم في مناقشات المجلس أو اللجنة ، فإن توقيعه بعد الجلسة لا يبطل القرار .

(و) كما ان قبول صاحب المصلحة العيب الشكلى لا يصحح القرار انميب لأن الاجراءات مقررّة للصالح العام الا اذا كان حضور صاحب المصلحة مثلا دون الاعتراض تصحيح هنا للعيب .

ويكون للأمر الإداري وجود وقوام بمجرد صدوره بطريقة قاطعة وتنفيذية . وعليه فان كل الأعمال التحضيرية التي تسبق الأمر الإداري ، كالآراء التي تبديها المصالح الفنية وفتاويها لا تعتبر قرارات ادارية . كذلك الحال بالنسبة للأوامر والنشورات المصلحية ، فهي لا تعتبر أوامر ادارية لأن الادارة لا تقصد من ورائها الا تنظيم سير العمل لا ترتيب آثار قانونية قبل الغير .

وهذا الاعلان عن الإرادة الادارية هو المعلن عليه ، فليس لأحد - ولا للقاضي - أن يبحث عن إرادتها الباطنية ، بل تتحدد الآثار القانونية بالنطاق الذي رسمه الاصباح عن الإرادة .

الرابع - محل المشروع L'objet

أن محل العمل الإداري هو الأثر الذي يتولد عنه حالا ومباشرة . وهذا الأثر هو إنشاء أو تعديل أو إلغاء حالة قانونية معينة ، بشرط أن يكون ذلك ممكنا وجائزا قانونيا . وبهذا يتميز محل العمل القانوني ،

(١) مثال ذلك أنه قضى بحكمه الصادر في ١٢/١٢/٩٥٢ أن المادة ٢٤ من لائحة النظام الدراسي والتدريسي للطلاب الجامعيين تجيز للمعيد أن يحرم الطالب الذي يضبط متلبسا في حالة غش من الامتحان . فإذا لم يفعل المعيد ذلك فلا يترتب عليه إعلان الاجراءات لأنها لم تشترع كفسادة الطالب من ضمانات التحقيق بل كإجراء تعطل بحره المعيد .

وهو دائما أثر قانوني ، عن محل العمل المادى وهو دائما نتيجة مادية واقعية .

وعلى ذلك فقرار فصل موظف يتكون محله من هذا الأثر الناشئ عن فسخ كل علاقة بين الموظف والدولة . والقرار الصادر بمصادرة بضئ أو كل أموال أحد الأفراد محله ازالة ملكية هذا الفرد عن الأموال المصادرة ... الخ .

فاذا لم يكن ثمة محل مشروع فى القرار الإدارى يكون مخالفا للقانون ، وبالتالي يكون باطلا لهذا السبب بالذات عدا الأسباب الأخرى ان وجدت .

المفاسى الاختصاص Competence

ان القانون يحدد لكل موظف أو هيئة اختصاصا معينا . وليس لرجل الإدارة أو لهيئة إدارية الا ما نيظ بهما من أعمال فى حدود هذا الاختصاص .

وفكرة الاختصاص تتحدد بالمعاصر الآتية :

١ - عنصر شخصى : يجب أن يصدر القرار الإدارى من الشخص أو الهيئة اللذين حددهما المشرع . وبالتالي يجب أن يكون لمصدر القرار وجود قانونى ، وسلطة التعبير عن ارادة الدولة . وتثبت هذه الصفة أو السلطة لعضوية الإدارة أو الهيئة بالقرار الصادر لكل منهما . وتتوقف شرعية العمل على هذا القرار . وقد اعتبر الفقهاء قواعد الاختصاص فى القانون العام مناظرة لقواعد الأهلية فى القانون الخاص . ويترتب بطلان القرارات الإدارية على هذا الأساس .

ومع ذلك قد يعتبر العمل الإدارى سليما رغم عدم تعيين الموظف فى العمل الإدارى الذى قام به تعييننا سليما ، أو عدم تعيينه اطلاقا لأسباب مختلفة (حسن سير المرافق العامة - الثورات - حسن النية ... الخ) .

ويبقى للموظف أو للهيئة الحق فى ممارسة اختصاصاتهما ما بقيت لهما الصفة العامة التى تخول لهما حق ممارسة الاختصاصات .

٢ - عنصر موضوعى : لا يكتفى المشرع بتعيين الأشخاص أو الهيئات اللذين لهم حق ممارسة الاختصاصات وإنما أيضا يمين الأعمال التى يجوز لهم ممارستها . فاذا ماخرجوا عليها كان قرارهم باطلا .

ويتخذ خروج رجل الادارة أو الهيئة الادارية على القيود الموضوعية
لاختصاصهما صورتين :

(١) اغتصاب السلطة كأن يدعى فرد عادى أنه موظف عام أو أن
تمارس إحدى السلطات العامة الثلاثة (تشريعية - تنفيذية - قضائية)
اختصاص سلطة أخرى .

(ب) علم الاختصاص الموضوعى البسيط كأن يصدر موظف قرارا
من اختصاص موظف آخر سواء كان زميلا أو رئيسا أو من جهة مصلحة
أخرى .

٣ - عنصر مكاني : وذلك بتحديد الدائرة المكانية التي لرجل
الادارة أن يباشر اختصاصه فيها .

٤ - عنصر زمني : وذلك بتحديد فترة يكون لرجل الادارة فيها
أن يباشر اختصاصه . فإذا ما انتهت زال هذا الاختصاص (فوات الميعاد
القانوني مثلا) .

السلطة التقديرية والسلطة المقتضية

هل رجل الادارة حر دائما فى التدخل ؟

هل هو مقيد ؟

هل هو ذو سلطان حر فى بعض الحالات ومقيد فى البعض الآخر ؟

وهذه الفكرة - التى تمد حديثة نسبيا - من الأركان الأساسية
للأمر الإداري كما رأينا .

فضلا عن أنها من المبادئ الأساسية التى يقوم عليها القانون العام
الحديث . وبعد أن وضحت معالمها ، واستبان حلوها - بفضل أبحاث
فقهائ القانون العام وقضاء مجلس الدولة الفرنسى - قد ساعدت على :

١ - إطلاق يد الادارة فيما فيه تحقيق الصالح العام والحيز المشترك .

٢ - حفظ حقوق الأفراد ، وصيانة حرياتهم الأساسية .

ولإيضاح هذه الفكرة نذكر أنه عندما يمنح القانون رجل الادارة
سلطة معينة ، أو حينما يزوده باختصاص ما ، فإنه يسلك أحد طريقتين :

١ - فهو يستطيع أن يفرض عليه بطريقة أمرة ، وعلى سبيل

الألزام إلهي الذي يجب عليه تحقيقه ، وأن يحدد له الأوضاع التي ينبغي أن يتخذها للوصول الى هذا الهدف .

وبهذه الطريقة يلى القانون مقدما على رجل الادارة فحوى القرار الذي يجب عليه اتخاذه .

وتسمى سلطاته أو اختصاصاته في هذه الحالة محدودة أو مقيدة

وقد قارن الأستاذ (فالين) عمل الادارة في هذه الحالة وعمل القاضي . فكلاهما يقتصر عمله على مجرد تطبيق القانون عند تحقيق شروطه . ففي هذه الحالة يصبح عمل الادارة آليا تقريبا اذ أنه بمجرد توفر شروط رخصة مثلا تصبح الادارة ملزمة بمنحها دون أى تقدير آخر من جانبها .

٢ - واما أن يترك للدائرة شيئا من التقدير والحرية فتصبح حينئذ طليقة - في هذه الحدود - في كيفية استعمال سلطاتها . ويكون لها الكلمة الأخيرة في تقدير ملاءمة القرارات التي تتخذها بناء على هذه السلطات . وتسمى السلطة في هذه الحالة تقديرية .

وقد حدد العلامة (بونار) هذا النوع من السلطة فقال : « سلطة الادارة تقديرية حينما يترك لها القانون - الذي يمنحها اياها - الحرية في أن تتدخل أو تمتنع ، ووقت هذا التدخل ، وكيفيته ، وفحوى القرار الذي تتخذه . فالسلطة التقديرية تنحصر اذن في حرية التقدير التي يتركها القانون للادارة لتحديد ما يصح عمله وما يصح تركه » .

ولكن المسألة ليست سهلة كما يبدو ، بل انها تثير عدة منازعات قانونية أوجزها وأوضحها الأستاذ (فالين) في ثلاثة أقسام كما يلي :

(أ) قد يكون مثار النزاع هو البتة في صحة قيام الحالة التي تدخلت الادارة على أساسها . مثلا : هل كانت هناك اضطرابات تستدعي تدخل البوليس واطلاق الأعيرة النارية . هل أخطأ الموظف خطأ يستوجب العقاب ؟ هل كان المنزل الذي أمرت الادارة بهدمه آيلا حقا للسقوط ؟ ... هل استقال الموظف الذي قبلت استقالته فعلا ؟ ... الخ

(ب) وقد يكون مثار النزاع هو التكيف القانوني لهذه الوقائع على فرض حدوثها . مثلا : هل هذه الأعمال التي ينسب الى الموظف ارتكابها تكون الجريمة التأديبية ؟

(ج) وأخيرا قد تدور المنازعة حول تقدير أهمية هذه الوقائع التي

ثبت قيامها . حل هي - مثلا - تستحق التدخل ؟ أم كان ينبغي عدم التدخل ؟ هل كان الاجتماع المطلوب عقده سيهدم الأمن العام حقا حتى يرفض ؟

والتقدير هنا قد يقوم على أساس احتمالات مستقبلية وغير محققة كما هو واضح ، وليس على أساس وقائع مادية قائمة .
وقد أصدر مجلس الدولة أحكاما بهذا المعنى جاء في واحد منها ما يلي :

« من حيث أنه وإن كان لا يجوز لمحاكمة القضاء الإداري تقدير ملامة إصدار القرار الإداري أو عدم ملامته إلا أن لها الحق في بحث الوقائع التي بنى عليها القرار بقصد التحقق من مطابقته أو عدم مطابقته للقانون . وحققها في ذلك لا يقف عند حد التحقق من صحة الوقائع المادية التي بنى عليها القرار ، بل يمتد إلى تقدير هذه الوقائع إذا ارتبطت بالقانون باعتبارها من العناصر التي بنى عليها القرار » .
إلى أن قال الحكم :

« ومن حيث أنه يبين من ذلك أن القرار المطعون فيه قد انبنى على وقائع غير صحيحة . كما أنه لم يقدر الوقائع الثابتة تقديرا سليما فيكون والحالة هذه قد جاء مخالفا للقانون » .

وقد استقر مجلس الدولة الفرنسي والمصري على أن الإدارة ، وهي تقوم بهذا التقدير تتحمل التزاما لا يمكنها بحال من الأحوال أن تتخلص منه ، وهو أن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال للقيام به ، ويجب عليها أن تجريه بروح موضوعية ، وبعيدا عن البواعث الشخصية ، وبشرط أن يكون لديها جميع العناصر اللازمة لإجرائه (١) .

وهكذا يصبح ركن الغرض هو الحد الذي تقف عنده حرية الإدارة ، ويبدأ عنده الانحراف . ولذلك عرف الفقيه الفرنسي أوكوك إنحراف السلطة بأنه :

« يوجد عيب الانحراف حينما يستعمل رجل الإدارة سلطاته التقديرية مع مراعاة الشكل الذي فرضه القانون ، ومع اغتيازه قرارا يدخل في اختصاصه ، ولكن لتحقيق أغراض أخرى غير التي من أجلها منح هذه السلطات » .

(١) نظرية التصرف في استعمال السلطة - المصدر السابق - صفحة ٢٨٤ .

ولم تختلف التعريفات الأخرى عن هذا التعريف .

وبين من تحليل هذه التعريفات جميعها أن عيب الانحراف ينطوي على عنصرين :

١ - عنصر ايجابي يتضمن أن القرار الإداري قد فقد ركن الغرض .

٢ - عنصر سلبي يتضمن أن القرار الإداري المذكور قد سلمت أركانه الأخرى .

وإذا كان العنصر الثاني سهل التمييز لأنه يقوم على وقائع مادية ثابتة فإن مجلس الدولة يبدأ دائما ببحثه لظهوره بعكس الثاني فإنه خفي مستتر . فإذا ما توصل إلى إثبات عدم سلامته فإنه يكون في غنى عن بحث العنصر الأول لأنه يستوى عند الطاعن أسباب الإلغاء .

وفي حكم لمجلس الدولة الفرنسي :

« ... وتكون المخالفة صارخة حينما تهدف الإدارة أولا وأخيرا إلى تحقيق غرض لاحق لها في تحقيقه بالوسائل التي استعملتها . وحينما يكون الغرض المشروع الذي تذرعت به في الظاهر مجرد ذر للرماد في الميون ، ووسيلة لستر الغرض الحقيقي الذي تتوخاه من اتخاذ قرارها » .

وفي الحقيقة أن عيب الانحراف لا يمكن البحث أو التحدث عنه إلا عندما تتمتع الإدارة بقسط من الحرية في تقدير أعمالها . وبمعنى آخر أن عيب الانحراف هو عيب ملازم لفكرة السلطة التقديرية للأمر الإداري .

وفي هذا المعنى يقول الأستاذ (والتر Walter) :

« والغرض من العمل الإداري لا يمكن للقضاء أن يخضعه لرقابته إلا في الحالة التي يكون للإدارة أن تتصرف ببعض الحرية » .

وفي حكم لمجلس الدولة المصري :

« الموظف يسئ استعمال سلطته كلما استعمل نصوص القانون ، ونفذها بقصد الخروج على أغراض القانون وأهدافه . فهو استعمال للقانون بقصد الخروج على القانون . وبهذه المثابة تكون إساءة استعمال السلطة ضريا من تعدد مخالفة القانون مع التظاهر باحترامه . فهي لا تخرج عن كونها مخالفة متمردة لأهداف القانون ، بل وللقانون ذاته لتصلد التفرقة بين نصوص القانون وأهدافه » .

ما هو معيار تحديد درجة تفويض

السلطة للإدارة ؟

إذا كان الأصل أن يضع المشرع الخطوط العامة التي تعمل السلطة التنفيذية في نطاقها فإن الإدارة ليست بالآلة الصماء ، بل تتكون من أفراد مدركين لمسئولياتهم ، عالمين بما ينفع وما يضر ، ويواجهون ظروفًا متغيرة تقتضى في معظم الحالات تنويعًا في المعاملة والتصرف . وللجماعة مصلحة أكيدة في أن تمكن الإدارة من مواجهة كل حالة وفقا لظروفها الخاصة حتى يمكنها تحقيق المصلحة العامة عن طريقها .

ومن هنا ولدت فكرة السلطة التقديرية ، وضرورة وضع معيار واضح، مرّن للفرقة بينها وبين السلطة المقيّنة .

وليست الصعوبة كلها في تقبل هذه الفكرة التي تتطلبها التطورات الحديثة في الإدارة ، بل في وضع معيار تنفيذها . وفيما يلي بعض المعايير المقترحة في هذا الشأن :

١ - من أقدم الآراء التي قيلت في هذا الصدد أن الإدارة تتمتع باختصاص تقديرى في الحالات التي لا تواجه فيها حقا شخصا عاما .

ويعيب هذا الرأي صعوبة تحديد الحقوق الشخصية العامة . كما أن نشاط الإدارة لا بد وأن يمس تلك الحقوق بطريق مباشر أو غير مباشر .

ومع ذلك فإن التوجيه المستمد من هذا الرأي كان له أثر كبير على القضاء .

٢ - وذهب رأى آخر إلى أن سلطة الإدارة تكون تقديرية إذا كان من المستحيل إخضاعها في ممارسة تلك السلطة للقضاء .

ولكن هذا الرأي - كما هو واضح - هو مصادرة للمطلوب لأن عدم خضوعها للقضاء في هذا الاختصاص إنما هو نتيجة لكونه تقديريا لا العكس .

٣ - وينصب الفقيه الألماني (أوتوماير) إلى الربط بين السلطة والقرارات . فيقول بأن القرارات الإدارية الكاشفة (التي تكشف عن حق قائم) تصدر عن اختصاص مقيد . أما القرارات الإدارية المنشئة (التي تنشئ حقا لم يكن موجودا من قبل) فتصدر عن اختصاص تقديرى .

وقد أخذ مجلس الدولة المصرى فى قضائه الحديث بهذا الرأى على الأقل فيما يتعلق بجواز سحب القرارات الادارية .

ولكن يعيب هذا الرأى أنه استبدل مشكلة بأخرى ، اذ ينبغي معرفة متى يكون القرار الادارى منشئاً ومتى يكون كاشفاً .

كما أن من القرارات المنشئة ما يصدر عن اختصاص مقيد مثل منح ترخيص استوفى الشروط القانونية اذا كان القانون يجعل منح الترخيص الزامياً لكل شخص استوفى هذه الشروط ، ومثل تعيين الأول فى مسابقة تجريبها الادارة اذا كان القانون يلزمها بذلك ... الخ .

٤ - ويرى بعض الفقهاء أن جوهر السلطة التقديرية ينحصر فى حق الادارة فى اختيار حل واحد بين عدة حلول كلها مشروعة ، بينما يتعين على الادارة فى الاختصاص المقيد أن تلتزم حلاً واحداً بعينه بحيث اذا تعدته أصبح عملها غير مشروع .

وهذا الرأى تقتصر قيمته على أنه تعريف دقيق للسلطة التقديرية والسلطة المقيدة ، ولكنه لا يقدم حلاً عملياً للمشكلة اذ يتعين على القاضى فى كل حالة أن يبحث فيما اذا كانت الادارة ملزمة باتباع حل معين أو أن لها الاختيار بين عدة حلول كلها مشروعة .

٥ - وهناك من يرون أن السلطة التقديرية تنحصر فى حرية الادارة فى تحديد فكرة تركها لها المشرع عمداً مثل : الصالح العام - الصحة العامة - الأهمية الاجتماعية - الموظف الأكثر كفاءة - الموضوع الأكثر رعاية ... الخ .

ولكن هذا الرأى من الخطورة بكان اذ ليس معنى استقلال الادارة حريتها فى تضمين أى فكرة عامة متفق عليها ما تشاء من أحكام ، بل هى مقيدة بضوابط دقيقة وقيود رسمها المشرع فى كل قانون تستند اليه الادارة .

وهذا ما أبرزه مجلس الدولة المصرى فى أحد أحكامه :

من المبادئ المقررة أنه يشترط لصحة صدور اللوائح والقرارات التى تجرى منفذة للقانون ألا تكون مخالفة لقواعده ، أو أن تضيق اليه جديداً أو تعدل من أحكامه ، وإلا أصبحت معيبة ويكون لكل ذى شأن المطالبة بإلغائها ، (١) .

رأى (١) على كلمة الضابط فى ١٩٥٤/٢/٢٠ . مجموعة أحكام المجلس سنة ثامنة . صفحة ١٢٧ فى قوله : ...

فإذا حدث أن ضمن المشرع قانوناً معيناً فكرة غير محددة ، كتلك الأفكار ، فمن المسلم به أن الإدارة تحددها وتطبقها تحت رقابة القضاء (١) .

وخير مثال لذلك الجريمة التأديبية إذ أن الموظف ملزم بأن يتجنب كل ما من شأنه الإخلال بواجبات وظيفته ، أو بكرامة منصبه . ولم يقل الفقهاء بأن الإدارة مطلقة الحرية في تكليف هذه الجرائم بلا معقب من القضاء . وعلى الإدارة أن تلتزم بروح التشريع ، وبالتفسيرات والمبادئ التي يقررها القضاء والا تعرضت قراراتها للإلغاء .

٦ - وقدم العقبة (فالين) توجيهها يهتدى به في تحديد مجال كل من السلطتين التقديرية والمقيدة فقال : أنه لا يمكن أن يكون للإدارة حرية تقدير التزاماتها القانونية بل تكون اختصاصاتها في هذا المجال محددة . ولا تكون سلطتها تقديرية الا في تحديد مناسبة اتخاذ قرار معين أو اتخاذه في ضرورة معينة أو في وقت معين » .

وهذا التعريف الدقيق للسلطة التقديرية لم يبين حدود هذه السلطة الداخلية والخارجية .

٧ - وذهبت المدرسة النمساوية الى أنه ليس ثمة مجال منفصل لكل من السلطتين بل توجدان معا في كل عمل إداري ، وأن التمييز بينهما هو مسألة نسبية ، وأن الفارق بينهما في الكم لا في الكيف .

وهذه الفكرة وإن احتوت على جانب من الصحة ، من حيث تدرج القواعد القانونية الا أن الفارق بين السلطتين في الحقيقة ليس في الكم فحسب بل في الكيف أيضا . فإذا كان التقدير والتقييد يوجدان أحقا في كل عمل إداري فإنه من اللازم معرفة الجوانب التقديرية والجوانب المقيدة في القرارات الإدارية (٢) .

٨ - وهناك فريق من الفقهاء يرفضون البحث في وضع معيار لتحديد مجال كل من السلطتين لعدم جدوى ذلك ، ويروى الاكتفاء باستعراض الأحكام القضائية لاستخلاص الحالات التي سلم فيها القضاء للإدارة بهذه السلطة أو تلك .

(١) النظرية العامة للقرارات الإدارية : د. سليمان الطماوي . صفحة ٣٩ .

(٢) النظرية العامة للقرارات الإدارية . المصدر السابق - صفحة ٤٢ .

وواضح أن هذا ليس رأيا قانونيا وإنما هو هروب منه !

٩ - وقد وضع العلامة (بونار) رأيا يتفق الى حد كبير مع أحكام مجلس الدولة الفرنسي . وهو يقوم على أساسين :

الأول - انه ليس ثمة قرار تقديرى كلية وإن ما كان يسمى الأعمال التقديرية Les actes directionnaires قد اختفى ، والبقية المتخلفة منها هي بعض أعمال السيادة (١) ، التي هي الثغرة الوحيدة في صرح المشروعية . ومن ثم فإن الفقه والقضاء يعملان على تضييق نطاقها باستمرار (٢) .

الثاني - ان التقدير أو التقييد في القرارات الادارية انما يرد على عنصر معين من عناصر القرار الادارى ، وليس على القرار الادارى ذاته .

ولما كان الأصل العام أن جميع تصرفات الادارة يجب أن تكون في حدود القوانين واللوائح فإن تحديد العناصر المقيدة والتقديرية في القرارات الادارية يحسم مشكلة السلطين ، ويلقى ضوئا قويا عليها (٣) .

وهذه النظرية الراجحة في الفقه الحديث انما تؤكد أن احترام مشروعية القرارات الادارية هو حق لكل مواطن . بالتالى يجب على الادارة أن تعاملهم على مقتضى مبدأ المشروعية دائما . واذا قامت دواع مؤقتة للتحرر منها فينبغى أن تكفل للمواطنين حق التظلم من آثارها .

وقد قررت محكمة القضاء الادارى المصرية في بعض أحكامها :

« أنه من المسلم به كاصل غير قابل لأى جدل أن لكل انسان الحق

(١) من هذه الأعمال الأحكام العسكرية ومن احلت الأمثلة في هذا الخصوص مانص عليه في المادة (٢٩١) من القانون ٢٤٥ لسنة ١٩٥٦ الخاص بتنظيم الجاسات . نعم جواز الطعن بالالغاء أو وقف التنفيذ أمام أية هيئة قضائية في القرارات والأوامر الصادرة من الهيئات الجامعية في شأن طلابها .

(٢) نص دستورنا الجديد ، الذى وافق عليه الشعب في استفتاء ١١ سبتمبر ١٩٧١ على مبدأ « سيادة القانون » ، وأن هذا المبدأ هو أساس الحكم في الدولة .

كما قضت المحكمة الدستورية العليا في نوفمبر ١٩٧١ - بحكمها الشهير - بعدم دستورية القانون رقم ٦٣ لسنة ١٩٦٥ الذى يمنح الموظفين الذين يفصلون بغير الطريق التأديبى من الطعن في القرارات الصادرة بفصلهم ، وحسنت المحكمة الخلاف الدائر حول هذا الشأن فأرست مبدأ « سيادة القانون » أو ساهمت في ذلك .

هذا الشأن فأرست مبدأ « سيادة القانون » أو ساهمت في ذلك . ثم جاء قانون مجلس الدولة الجديد رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ مؤكدا هذا الاتجاه إذ ألغى منع الطعن في هذه القرارات أمام المجلس .

(٣) المصدر السابق ص ٤٣

في المطالبة بحقه والدفاع عنه ، والتقاضى بشأنه • وهذا الحق مستمد من المبادئ العليا للجماعات منذ وجدت ، وأنه لم يخل دستور من دساتير العالم من النص عليه وتوكيده • وكل مصادرة لهذا الحق على إطلاقه تقع باطلا ، ومنافية للمبادئ العليا المتعارف عليها ، وللاصول الدستورية الشرعية • (١)

وعلى مدى هذا المبدأ نفسه رأينا المجلس يحكم بعدم دستورية بعض القوانين والأوامر والقرارات الادارية ومنها المرسوم بقانون الذي حرم على القضاء نظر كل ما يتعلق بالأوامر العسكرية • ويبدو من هذه الأحكام أن المشرع - اذا كان لأغراض خاصة يملك تحريم قضاء الالغاء بالنسبة لبعض القرارات الادارية - فإنه لا يملك اغلاق سبيل التعويض ، لأن ذلك يتنافى مع قاعدة مساواة المواطنين أمام التكاليف العامة (٢) •

هذا فضلا عن أن اغلاق سبيل الطعن في القرارات الادارية هو بمثابة منح حق التححرر من قيود القانون ، ومواجهة المسؤوليات الدستورية • وإذا كان مجلس الدولة المصري قد رأى أن اباحة طلب التعويض يغني عن قضاء الالغاء فإن هذا القضاء محل نظر لأن كلا من القضائين (الالغاء والتعويض) مستقل ، و متميز ويقوم ببلاته • ومن ثم فقد رأينا أن مجلس الدولة الفرنسي قد خول لنفسه حق الغاء القرارات الادارية التي نصت القوانين على عدم جواز الطعن فيها بالالغاء •

وهكذا اختفت - في نظر مجلس الدولة الفرنسي - نهائيا طائفة الأعمال التقديرية للادارة ، وحلت محلها سلطة تقديرية تتفاوت في كل قرار اداري تقريبا (٣) •

انواع القرارات الادارية

تتنوع القرارات الادارية تنوعا كبيرا • فهناك القرارات المنشئة للحق ، والقرارات الكاشفة للحق ، والقرارات الملغية للحق ، والقرارات المعدلة لحق عام أو حق شخصي •

(١) في حكمها الصادر في ١٩٥٤/٣/١٥ وأحكام أخرى ماثلة •

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٥٧/٤/١٣ وحكمها في ١٩٥٨/٧/١٢ •
مجموعة أبو شادي صفحة ٤١ و ٤٣ •

(٣) المصدر السابق • صفحة ٢٩٨ •

النظرية العامة للقرارات الادارية - وانظر أيضا هامش رقم ٣ بالصحيفة السابقة •

وهناك القرارات الموضوعية والقرارات الشخصية ، والقرارات التنظيمية والقرارات الفردية . وهناك القرارات الايجابية والسلبية . الخ ونكتفي هنا باستعراض ثلاثة من هذه التقسيمات نرى انها هي وحدها التي تستحق التنويه ، على أن باقيها قد ورد في مواضع أخرى بطريق مباشر أو غير مباشر .

أولا - أنواع القرارات الادارية من حيث الأثر

١ - المنشورات والأوامر المصلحية Les instructions de Service

وهي التعليمات التي تصدر من رئيس المصلحة الى مرعوسيه متضمنة تفسير القوانين واللوائح القائمة وكيفية تنفيذها . وهم ملزمون أصلا بإطاعتها بناء على واجب اطاعة المرعوس لرئيسه .

ولكن هذه التعليمات لا أثر لها قبل الأفراد ، لان التزاماتهم محدودة في القوانين واللوائح مباشرة . ولا يمكن لاي رئيس أن يعطل أو يغير منها .

ومن هذا القبيل ما قضى به مجلس الدولة بقوله :

« ان الفقرة الأخيرة من المادة الرابعة من قانون منع الغش والتدليس نصت على أنه يجوز بقرار وزاري أن تبين الحالات التي تعتبر فيها العقاقير أوالحاصلات مغشوشة أو فاسدة . ولم يصدر قرار وزاري بهذا المعنى الى الآن . والتعليمات الصادرة من وزارة الصحة في سنة ١٩٤٨ لا تقوم مقام القرار الوزاري سالف الذكر ، ولا تسرى على الأفراد ، ولا يتعدى اثرها والحالة هذه الموظفين المطلوب منهم تنفيذها بوضعها تعليمات داخلية (١) » .

الاجراءات الداخلية : Mesure d'ordre interieur

هي اجراءات تتخذها السلطات الادارية دون الاستناد الى لوائح أو قوانين معينة ، وفي غير مسائل التأديب ، بقصد تنظيم العمل في المرفق على نحو يكفل أداء هذا العمل على أكمل وجه . وهذه الاجراءات تقيد الموظفين المعنيين أيضا ولا اثر لها على الأفراد .

(١) غير حكيم الصادر في ١٦/٦/١٩٤٩ .

وقد رفض مجلس الدولة الفرنسي قبول دعوى الإلغاء من الموظفين في هذه الإجراءات اعتمادا على تقليد قديم يقول بأن طبيعة المرافق العامة تتطلب قدرا من الطاعة والنظام أكثر من غيرها .

وكان المجلس حتى وقت قريب يعتبر درجات الكفاية التي يمنحها الرؤساء للموظفين من قبيل الإجراءات الداخلية التي لا يجوز الطعن فيها . ولكن قضائه في هذا الصدد قد تغير واعتبرها من الإجراءات التمهيدية *Les mesures préparatoires* التي يجوز الطعن فيها .

ثانيا - القرارات الإدارية المنشئة والكاشفة

١ - القرارات الإدارية الكاشفة

هي التي لا تستحدث آثارا قانونية جديدة بل تقتصر عملها على إثبات أو تقرير حالة قائمة ، ومحقة بذاتها الآثار القانونية مثل القرار الصادر بفصل موظف لسبق الحكم عليه في جريمة يترتب على اقترافها فقداه لوظيفته العامة ، والقرار الصادر برفض تظلم لسلامة القرار المطعون فيه ، والقرار الذي يقضى بتوكيد قرار سابق . الخ ،

٢ - القرارات الإدارية المنشئة *Les actes — constitutifs*

هي التي يترتب عليها انشاء آثار قانونية جديدة مثل قرار بتعيين موظف أو فصله للصالح العام ، ومنح ترخيص أو سحبه اذا كان ذلك يخضع لسلطة الإدارة التقديرية . الخ .

وللتفرقة بين النوعين آثار عامة إذ ان القرارات الإدارية الكاشفة ترجع الى التاريخ الذي ولدت فيه الآثار القانونية التي كشف عنها . فالقرار الصادر بفصل الموظف الذي سبق الحكم عليه في جريمة تقتضي فصله انما يرجع آثاره الى تاريخ صدور الحكم الجنائي ، بعكس القرار الصادر بفصل موظف للصالح العام فان آثاره تبدأ من يوم صدوره .

وفي هذا المعنى قضى مجلس الدولة بقوله : . . .

« . . . ومن حيث أن خدمة الموظف الذي يحكم عليه في جريمة مخلة بالشرف تنتهي حتما وبقوة القانون دون حاجة الى استصدار قرار

بالفصل . وان صدر قرار بالفصل فانه يعتبر من قبيل الاجراءات اللازمة لتنفيذ القانون « (١) » .

ثالثا - القرارات الإدارية من حيث مصادرها

هناك نوعان من القرارات :

١ - قرارات ادارية تنظيمية *Les actes réglementaires*

وهي التي تتضمن قواعد عامة ملزمة تطبيق على عدد غير محدد من الأفراد ، معينين بأوصافهم لا بذواتهم وأسمائهم (٢)

٢ - قرارات ادارية فردية *Les actes individuels*

وهي التي تخاطب فردا أو أفرادا معينين بذواتهم وأسمائهم .
مثل تعيين أو ترقية ذلك الفرد أو هؤلاء الأفراد أو فصلهم .
وللتفرقة بين النوعين أهمية :

١ - لأن القرارات التنظيمية ، وفقا للمعيار الموضوعي ، هي قوانين لأنها تتضمن قواعد عامة مجردة كالقوانين تماما . ولهذا فقد اعتبرها البعض استثناء من مبدأ فصل السلطات التي تجمل التشريع من اختصاص البرلمان وحده (٣) .

٢ - تختلف القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية - حسب طبيعتها - فيما يتعلق ببدء سريانها أو بطلانها ، أو الغائها ، أو سحبها .

٣ - أن المحاكم لا تملك التصدي للقرارات الفردية إلا بناء على طلب اصحاب المصلحة فيها . أما القرارات التنظيمية فلها أن تنصدي لها في خصوصية قائمة « لتستوثق من مشروعية اللائحة المراد تطبيقها على النزاع المطروح ومطابقتها للقانون » (٤) .

(١) في حكمه الصادر في ٢٦/٢/١٩٥٤ . مجموعة الأحكام - سنة ثامنة . صفحة

٧٤٦ .

(٢) حكم مجلس الدولة في ١٩٥٣/٦/٤ . المجموعة سنة سابعة . صفحة ١٤٦ .

(٣) حكم مجلس الدولة في ١٩٥٤/١٢/٢٠ . المجموعة . سنة ثامنة . صفحة ١٥٢ .

وحكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩٦٤/٢/٢٩ مجموعة إير شادي . صفحة ١٧٣٥ .
(٤) نفس ١٩٥٥/١/٢٧ . سنة سابعة . صفحة ٥٧٥ .

وهنا يجب أن نفرق بين اللائحة والقانون وبينهما وبين الأوامر الإدارية . فلكل منها درجة حصانة معينة إذ أن كل درجة أعلى يجب ما تحتها .

ولذلك تفصيل على الراى الراجع نوره بايجاز :

١ - تنص الدساتير صراحة على بعض مسائل محددة لا تنظم الا بقانون أو بناء على قانون مثل تحديد الحد الأقصى للملكية - لا جريمة ولا عقوبة بلا نص - الاشراف على التعليم العام - انشاء النقابات مكفول - انشاء الضرائب لا يكون الا بقانون - منح الاحتكارات - حق اعلان حالة الطوارئ .. الخ .

٢ - وتنص الدساتير صراحة على حق السلطة التنفيذية فى تنظيم موضوعات معينة بلوائح (مثل حق رئيس الدولة فى غيبة البرلمان أو فى عطلته فى اتخاذ التدابير التى لا تحتمل التأخير أو اصدار قرارات إدارية يكون لها قوة القانون حتى فى أثناء انقضاء البرلمان - اصدار الوزراء للوائح المنفذة أو المفصلة للقوانين القائمة فى الحدود التى رسمتها هذه القوانين وتعتبر فى هذه الحالة جزءا منها .

٣ - اذا لم يجز الدستور صراحة للسلطة التشريعية حق تنظيم موضوع معين ، واذا لم ينص أيضا على حق السلطة التنفيذية فى ذلك الموضوع يخضع للقواعد الآتية :

(أ) للبرلمان أن يتدخل وينظم الموضوع المسكوت عنه لأن دائرة عمله لا يحدها الا الدستور الذى لم يمنعه من التدخل .

(ب) للبرلمان أن يمنع السلطة التنفيذية من التدخل فى هذا المجال لأن حق هذه السلطة فى التدخل ليس ملزما الا فى الحالات الواردة فى الدستور . كما أن اللائحة يجب أن تصدر مطابقة للقانون . ولما كان البرلمان يمنع الإدارة من التدخل فإن اللائحة لو صدرت فى هذه الحالة تكون باطلة لمخالفتها لقانون أصدره البرلمان (١) .

(١) أصدرت المحكمة (الدستورية) العليا حكمتين شهيرتين فى هذا الشأن : أحدهما بجلسته ١٩٧١/٧/٣ فى الدعوى رقم ٤٠ لسنة ١ قضائية بعدم دستورية المادة (٦٠) من لائحة العاملين فى القطاع العام الصادرة بالقرار الجمهورى رقم ٣٣٠٩ لسنة ١٩٦٦ ، المصدرة بالقرار الجمهورى رقم ٨٠٢ لسنة ١٩٦٧ ، فيما تضمنته من تعديل فى قواعد اختصاص جهات القضاء .

والحكم الآخر بجلسته ١٩٧١/١١/١١ بعدم دستورية القانون رقم ٥٣ لسنة ١٩٦٥ الذى منح الوطن فى قرارات فصل الموظفين بغير الطريق التأديبى ، وفتح لهؤلاء الموظفين باب الوطن فيها .

(ج) أما إذا لم يمنع البرلمان السلطة التنفيذية من التدخل فإن العادة قد جرت على إباحة هذا التدخل .

وللائحة عدة معان :

(١) أن بعض الدول قد سارت على إعطاء التنفيذ معنى واسما بحيث لا تقتصر اللائحة التنفيذية على تفصيل المبادئ الواردة في صلب القانون ، بل أجازت للادارة أن تضمن اللائحة كل مبدأ توجد نواته في القانون وإن كانت علاقته ضعيفة مع نصوصه . ويكفى في هذا المجال أن تكون متفقة صراحة أو ضمنا مع أهدافه .

وهذا هو السائد في الولايات المتحدة الأمريكية حيث يكتفى المشرع عادة بأمور في غاية التعميم ويترك التفاصيل للادارة القائمة على التنفيذ .

(ب) أما في البلاد الأخرى فاللائحة تضع كل ما من شأنه تسهيل تنفيذ الأحكام الواردة فعلا في القانون بحيث إذا أضافت جديدا تكون قد خرجت على نطاقها وصارت مضيعة .

ومن هذه البلاد جمهورية مصر العربية ، فقد نصت محكمة النقض مثلا بأن اللائحة الصادرة من وزير الحقانية (العدل) في ١٦ يناير ١٩٢٤ تنفيذا لقانون التشرد رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٣ باطالة لخروجها عن الحدود المخولة للوزير (١) .

سريان القرارات الإدارية في حق الإدارة :

١ - متى صدر القرار الإداري فإنه ينفذ فوراً في حق الإدارة . ولا يتوقف هذا النفاذ على علم الأفراد .

بهذا قضى مجلس الدولة الفرنسي ومجلس الدولة المصري . فقد قضى الأخير بما يلي :

« أن القاعدة التي قررها دستور ١٩٢٣ من عدم جواز العمل بالقوانين إلا بعد نشرها قاصرة على القوانين التي تصدرها السلطة التشريعية ، ولا تمتد إلى القرارات الإدارية التي تصدرها السلطة التنفيذية حتى لو تضمنت قواعد تنظيمية عامة مما يجعلها مندرجة في حكم القوانين بمعناها العام : إذ هي بحسب الأصل تتم وتنتج آثارها

(١) نقض ١/٦/١٩٣٦ - مجلة المحاماة ص ١٦ ص ٤ .

القانونية من توقيع من يملك سلطة اصدارها ، وتوجيه الأمر للحكام بالعمل بها وتنفيذها . وعندئذ يكون واجبا على الحكام والبرءوسين مراعاتها وعدم مخالفتها ولو لم تنشر ، اذ النشر ليس لازما لصحة القرارات او تنفيذها ، ولا يقصد منه غير ابلاغ الغير بمضمونها حتى تكون حجة عليه ، وينفتح به ميعاد طلب الفاتحا ، ولأن الاصدار بحسب الأصل يتم بمجرد التوقيع على القانون أو اللائحة أو القرار من مصدره ، فهو عملية قانونية قائمة بذاتها بخلاف عملية النشر التي هي عمل مادي» (١)

والنفاذ ليس مقصورا على القرارات الادارية السليمة بل يشمل القرارات المعيبة اذا لم يصل العيب الى درجة الاعتماد ، وهو درجة من الجسامة يجزئها من صفتها الادارية .

وقد قضت المحكمة الادارية العليا بذلك بقولها :

(أ) للقرار الإداري قوته الملزمة للأفراد ، وللادارة تنفيذه بالطريق المباشر في حدود القوانين واللوائح . وان هذه القوة لا تزايله حتى لو كان معيبا .. ولكن يلزم أن يكون القرار ، ان كان معيبا ، ما زال متصفا بصفة القرار الإداري كتصرف قانوني (٢) .

(ب) « ان القرار الإداري يتم بمجرد افصح الادارة ، أثناء قيامها بوظائفها ، عن ارادتها الملزمة بقصد احداث اثر قانوني » (٣) .

٢ - والقاعدة أيضا ان التظلم سواء اكان امام الادارة أو امام القضاء لا يمكن ان يؤدي بذاته الى وقف تنفيذ القرار الإداري ما لم يرتب عليه القانون صراحة هذه النتيجة وبالطريقة التي رسمها هذا القانون .

ولهذا يتعين الفصل بين قبول دعوى الالفاء وبين نفاذ القرار الإداري في ذاته . فالقرار الذي يستكمل عناصره يعتبر قرارا نهائيا ، وبالتالي تنفيذا . والقرارات التي يعجز التظلم منها اداريا هي قرارات ادارية نهائية ، تملك الادارة تنفيذها فور صدورها .

(١) حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٥٢/١٢/١ . المجموعة . سنة ٧ صفحة

١٣١

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٥٦/١/١٤ مجموعة الأحكام سنة ٧ . ص ١٣١

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٥٧/٣/٣٠ . مجموعة أبو شادي . ج ٢ ص

١٧٣٢

عدم رجعية القرارات الادارية :

عدم الرجعية هنا معناها عدم انسحاب اثر القرارات الادارية على الماضي . اى عدم المساس بالحقوق المكتسبة للأفراد .

١ - وهذا هو المبدأ المسلم به فى قضاء مجلس الدولة الفرنسى سواء أكانت القرارات الادارية فردية أم تنظيمية . وقضاؤه فى هذا الخصوص مستقر ومطرد .

وهو ما أخذ به مجلس الدولة المصرى من أول الأمر . وما جاء فى أحد أحكامه ما يلى :

« . . ان المساس بالحقوق المكتسبة لا يكون الا بقانون ينص على الأثر الرجعى طبقاً للمادة (٢٧) من الدستور (١) ، حتى ولو كانت الحقوق مستمدة من قرارات تنظيمية عامة تصدرها الإدارة بما لها من سلطة عامة فى حدود وظيفتها التنفيذية بمقتضى القوانين ، ولم تكن تلك الحقوق مستمدة مباشرة من نصوص القوانين لأن الأصل طبقاً للقانون الطبيعى هو احترام الحقوق المكتسبة . فهلما ما تقضى به العدالة الطبيعية ، ويستلزمه الصالح العام ، اذ ليس من العدل فى شيء أن تهدد الحقوق ، كما لا يتفق والمصلحة العامة أن يفقد الناس الثقة والإطمئنان على استقرار حقوقهم . لذلك كان نص المادة (٢٧) من الدستور (دستور سنة ١٩٢٣) مؤكداً لذلك الأصل الطبيعى من حيث عدم جواز انعطاف اثر القوانين على الماضي . كما يلزم أن يفسر الاستثناء الذى جاء به تلك المادة فى أضيق الحدود بحيث لا يجوز المساس بالحقوق المكتسبة أو بالمراكز القانونية التى تمت ، سواء أكان اكتسابها بقانون أو بقرار تنظيمى عام الا بقانون . وذلك نزولاً على حكم الدستور الذى جعل تقرير الرجعية رهيناً بنص خاص فى قانون . اى جعل هذه الرخصة التشريعية ذات الخطر من اختصاص السلطة التشريعية وحدها لما يتوافر فيها من ضمانات ، ولأنها تمثل إرادة الأمة التى هى مصدر السلطات (٢) » .

واذا كان الحكم السابق قد أبرز مبدأ عدم الرجعية بالنسبة للقرارات التنظيمية (اللوائح) فان المجلس قطع فى أحكام أخرى بأنه

(١) يقصد دستور سنة ١٩٢٣ السائد فى ذلك الوقت . وينص الدستور الحالى

(دستور ١١ سبتمبر ١٩٧١) على ذلك أيضاً (م ٩٦) .

(٢) الحكم الصادر فى ١٢/٢٥ / ١٩٥٠ - المجموعة - سنة ٥ - صفحة ٢٧ .

يسرى على القرارات الادارية بنوعيهما : الفردية واللائحية (التنظيمية) .
ومن هذه الأحكام ما جاء به :

« .. لا تسرى احكام القرارات الادارية واللوائح الا على ما يقع من
تاريخ صدورهما ، ولا يترتب عليها اثر فيما وقع قبله » (١) .

٢ - واذا كان مبدأ عدم الرجعية منسلم به من جميع الفقهاء
بالنسبة للقرارات التنظيمية فانهم قد اختلفوا بالنسبة للقرارات
الفردية .

وقد ميز أحد الفقهاء الإيطاليين بين القرارات الفردية المختلفة في
هذا الصدد على النحو التالي :

(أ) يجوز للادارة ان تضمن القرار الادارى الفردى اثرا رجعيا اذا
كان ذلك يرتب حقا للأفراد .

(ب) وعلى عكس ما سبق يمتنع عليها أن تضمن قرارها اثرا رجعيا
من شأنه أن يفرض واجبات جديدة على الأفراد .

(ج) أما القرار المنشئ لحقوق وواجبات في نفس الوقت فشرعيته
منوطة بتوازن هذه الحقوق والواجبات . ولذلك يمكن القول بأن الرجعية
أو عدم الرجعية انما هما منوطان بما يرتبانه للأفراد أو عليهم من حقوق
أو واجبات .

على أن ما يعيب هذا الرأي ليست وجاهته أو عدم وجاهته وانما
لأنه أغفل في الرجعية التي يسلم بها مخالفة قواعد الاختصاص من حيث
الزمن لأن مصدر القرار الرجعى يتعدى حدود اختصاصه الزمنية ،
ويعتدى على اختصاص سلفه (٢) .

٣ - والمسلم به في الفقه أن قاعدة عدم الرجعية هي قاعدة آمرة
une règle imperative أى متعلقة بالنظام العام ، وجزاؤها
الطلاق . وإذا وجد الشك يجب على القاضى أن يرجح عدم الرجعية
باعتبار أنها الاصل ، ومتعلقة بالنظام العام .

غير أن الالفاء يكون كليا اذا كان القرار غير قابل للتجزئة ، ويكون
جزئيا بالفاء الاثر الرجعى واستبقاء باقى الآثار غير الرجعية اذا كان
قابلا للتجزئة .

(١) الحكم الصادر في ١٠/٣/١٩٤٨ . المجموعة . سنة ٢ . صفحة ٤٤٠ .

(٢) النظرية العامة للقرارات الادارية : د . سليمان الطماوى . صفحة ٢٨٨ .

وقضى مجلس الدولة في هذا الصدد بقوله :

« . . ومن حيث انه بمراجعة قرار المجلس الصادر بفرض الرسم على محلي المدعى تبين أنه لم يمين تاريخ سريانه . غير أن الوزير عندما أصدر قراره المطعون فيه نص في مادته الثالثة على سريان مفعوله من أول مايو سنة ١٩٤٦ مع أن القرار لم يصدر الا في ٨ مايو سنة ١٩٤٧ ،

» ومن حيث أن صدور القرار على هذا الوضع يعتبر مخالفا للقانون ، ويتعين الغاؤه فيما نص عليه في مادته الثالثة من أسناد اثره الى الماضي (١) .

وجاء في حكم آخر يتعلق بترقية موظف من تاريخ لا يستحق فيه الترقية :

« . . الا أن قرار الترقية وقد صدر سليما ، وغاية الأمر كان ينفي قانونا أن تكون ترقية المدعى اعتبارا من تاريخ استكمال المدة القانونية اللازمة للترقية ، فيتعين إلغاء القرار جزئيا في هذا الخصوص ، واعتبار ترقية المدعى من التاريخ الذي اكتملت له فيه هذه المدة (٢) . »

٤ - على أنه لكي تكون هناك رجعية يجب ان يتوافر شرطان :

الاول : لن يكون هناك مركز قانوني ذاتي (شخصي) قد تكاملت عناصره في ظل وضع قانوني معين ، وأن يكون قد صدر من الادارة قرار فردي بتطبيق احكام المركز القانوني العام عليه حتى يمكن القول بعدم المساس به .

وفي هذا قضى مجلس الدولة المصري بقوله :

« . . ان المسق لا يكتسب في ظل قاعدة تنظيمية عامة الا بتطبيقها تطبيقا فرديا فيتولد لصاحب الشأن مركز قانوني خاص . وهذا المركز هو الذي لا يجوز المساس به » (٣) .

وعلى خلاف هذا الأصل أن الادارة قد تصدر قرارات تنظيمية من شأنها أن تولد مراكز خاصة يكتسبها كل من استوفى الشروط دون حاجة الى صدور قرارات فردية بكل المستوفين هذه الشروط . وأبرز

(١) الحكم الصادر في ١٧/١/١٩٥٠ . المجموعة . سنة ٤ ص ١٩٥ .

(٢) الحكم الصادر في ٢٢/٢/١٩٥٥ . المطامير . ص ٣٦ ص ٣٣٩ .

(٣) الحكم الصادر في ٨/١/١٩٥٣ . المطامير . ص ٧ ص ٣٩٣ .

مثل لذلك القرارات الصادرة بترقية الموظفين ترقية شخصية الى الدرجات التالية لدرجاتهم الحالية .

وقضى مجلس الدولة في ذلك فقال في احد احكامه :

« . ولما كان المدعى قد توافرت فيه شروط المادة الأولى يكون حقه في الافادة من حكمها قد نشأ وترتب له بقوة القانون من يوم صدوره ، ويتلقاه من النص مباشرة دون حاجة الى صدور قرار فردى بشيوت هذا الحق له اذ هو لا يستمد من الادارة بل من ارادة المشرع . ولا سلطان للادارة في الترخيص في منحه هذا الحق أو منعه عنه » (١) .

الثاني - أن يكون من شأن الرجعية المساس بتلك المراكز القانونية الفردية المكتسبة قبل صيرورة القرار نافذا .

٥ - وهناك استثناءات لهذه الرجعية هي :

(١) اباحة الرجعية بنص تشريعي . أى بقانون يخول للادارة بنص صريح أن تصدر قرارات باثر رجعى على حالة أو حالات معينة بالذات . وقد سلم مجلس الدولة الفرنسى بهذا الاستثناء وكذلك مجلس الدولة المصرى .

(ب) أن تكون الرجعية تنفيذا لاحكام صادرة من مجلس الدولة بالغاء قرارات ادارية وقعت مخالفة للقانون لما يترتب على الالغاء من اثره في الحوادث السابقة (٢) .

ذلك أن الالغاء القضائى للقرار الإدارى يؤدي الى انعدام القرار بالنسبة الى المستقبل والماضى بحيث يصبح القرار الإدارى وكأنه لم يوجد اطلاقا ، مثل الغاء قرار تخطى موظف بترقية موظف آخر ، واعادة موظف مفسول .. الخ .

(ج) تطبيق القانون الاصلح للمتهم في المسائل الجنائية .

ومن ذلك ما نص عليه في المادة الخامسة من قانون العقوبات المصرى وعلة هذه القاعدة منع الظلم عن المتهم الذى ارتكب الفعل في وقت لم يكن فيه مؤثما اطلاقا أو مؤثما بدرجة أخف .

(١) الحكم الصادر في ١٢/٧/١٩٥٤ . المعامد . ص ٩ ص ١٠٧ .

(٢) الحكم الصادر في ١٠/٤/١٩٤٨ .

(د) يخول المشرع أحيانا الهيئات الإدارية سلطة إصدار قرارات تسرى خلال فترة معينة مثل تفويض الإدارة بتحديد أجور العمال الزراعيين في موسم الحصاد اذا صدر القرار اثناء الموسم لا قبل بدايته .

(هـ) الرجعية التي يقتضيها حسن سير المرافق العامة . ومن هذا القبيل قرارات تعيين بعض الموظفين بعد تاريخ استلامهم الفعلي للعمل .

(و) القرارات المؤكدة والمنسرة لقرارات سابقة .

(ز) قرارات سحب القرارات السابقة اذا توافرت شروط خاصة أو في مدد معينة ينص عليها القانون ، مثل التسويات المخالفة للقانون ، والقرارات المدومة ، والقرارات الباطلة التي لم تنشأ مركزا قانونيا ذاتيا ، والقرارات التي لم يمض على صدورها أكثر من ستين يوما سواء كانت هذه الأخيرة صحيحة أو غير صحيحة (١) ؟

وفي هذه الحالة لا تكون القرارات المسحوبة قد ترتبت عليها مراكز قانونية مكتسبة طبقا للقانون .

(ح) تصحيح الأخطاء المادية في القرارات الإدارية .

أما العيوب الأخرى فلا يجوز - على الرأي الراجح - صدور قرار بتصحيح هذه العيوب وانما يجب أن يصدر قرار جديد مبتدأ .

ومن ذلك ما قضى به مجلس الدولة من أنه « متى بنى القرار الإداري على سبب معين قام به ، واستمد كيانه من سند قانوني أفصح عنه ، وكان هو علة صدوره فان من شأن عدم صحة هذا السبب ، أو عدم انطباق السند أن يصحح القرار معينا في ذاته ، غير سليم بحالته . وليس يجدي في تصحيحه بعد ذلك تغيير سببه أو تعديل سنده في تاريخ لاحق ، وإن جاز أن يكون هذا مبررا لصدور قرار جديد على الوجه الصحيح » (٢) .

(ط) يجوز تصحيح شكل الدعاوى المرفوعة أصلا من هيئة أو جهة إدارية غير مختصة ولو أنه أصبح القرار نهائيا اذا تدخلت في أثناء سير

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٨/١٢/١٩٥٧ مجموعة أبو شاذي . ص ١٧٦٥ وحكمها في ٢٣/٥/١٩٥٩ المجموعة المذكورة ص ١٧٦٦ ، وحكمها في ١١/١/١٩٥٨ المجموعة المذكورة ص ١٧٧٤ .

(٢) الحكم الصادر في ١٨/١/١٩٥٥ . المجموعة : ص ٩ ص ٢٤٨ .

الدعوى الهيئة أو الجهة المختصة وتبينته . وشبيه بهذه الحالة أن يصبح القرار نهائيا أثناء سير الدعوى اذا رفعت قبل ذلك .

من ذلك ما قضى به مجلس الدولة المصرى بقوله :

« ٠٠ جرى قضاء هذه المحكمة على قبول الدعوى اذا اكتسب القرار المطمون فيه صفته النهائية أثناء سير الدعوى ٠٠ الخ » (١) .

وشبيهه أيضا زوال العيب الذى كان يعتود القرار من حيث الاختصاص ، وانعدام الجدوى من الفائه .

فمثلا جوزى موظف عن مخالفة مالية بقرار صدر من رئيسه فى فترة سريان القانون رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ الذى كان يعقد هذا الاختصاص لمجلس التأديب . ثم صدر بعد ذلك قانون جديد يخول ذلك الرئيس سلطة التأديب فى المخالفات المالية (٢) .

وذلك استثناء من قاعدة « أن العبرة فى تقدير ما اذا كان القرار صحيحا أو غير صحيح هى بكونه كذلك وقت صدوره لا بما قد يجد بعد ذلك من أحداث من شأنها أن تغير وجه الحكم عليه ، اذ لا يسوغ فى مقام الحكم على مشروعية القرار وسلامته جعل أثر الظروف اللاحقة المستجدة ينطف على الماضى ابطال قرار صدر صحيحا أو تصحيح قرار صدر باطلا فى حينه » (٣) .

سريان القرارات الادارية فى حق الافراد :

اذا كانت القرارات الادارية تنفذ فى حق الادارة بمجرد صدورها كما رأينا فانها لا تسرى فى حق الافراد الا اذا علموا بها باحدى الطرق المقررة قانونا .

١ - ووسائل العلم بالقرارات الادارية فى القانون المصرى هى :

(أ) النشر .

(ب) التبليغ . أى تبليغ أصحاب الشأن عن طريق الادارة بوسيلة مؤكدة دون تحديد هذه الوسيلة (محضر - خطاب مسجل - بوقية - اشارة تليفونيا - التوقيع بالعلم ٠٠ الخ) .

(١) الحكم الصادر فى ١٨/١/١٩٥٥ - المجموعة . ص ٩ ص ٢٤١ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا فى ٩/٥/١٩٥٩ - مجموعة أبو شاذى . ص ١٧٥٩ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٠/١١/١٩٦٢ - مجموعة أبو شاذى . ص ١٧٥١ .

(ج) العلم اليقيني ويقصد به أن يصل القرار الى علم الافراد باى طريقة مؤكدة من غير طريق الادارة .

٢ - وحكمة ذلك أن القرارات الادارية باعتبارها ضوابط للسلوك البشرى في نطاق الجماعة يجب أن يعلم بها الافراد حتى يمكنهم ان يرتبوا انفسهم وفقا لمقتضياتها . ومن غير الطبيعي الزامهم بأمر لا يعلمون بها . وبالتالي لا تسرى في حقهم .

ومن ثم يجب أن تنقل الادارة الى علم الافراد القرار بتمامه بوسيلة العلم المقررة ، أو بأية وسيلة مؤكدة اذا لم يحدد القانون وسيلة معينة بالذات . فاذا أرادت أن تكتفى بملخصه فيجب ألا يكون هناك أى شك في مضمونه . واذا كان يستند الى وثائق معينة فيجب أن يعلم بها الافراد . فاذا اكتفى القرار بالإشارة اليها فإنه لا يسرى في حق الافراد بالقدر الذى يقتضيه هذا الترك .

٣ - ويترتب أثر القرار من تاريخ العلم فحسب . وكل محاولة من الادارة تهدف الى ارجاع أثر القرار الى تاريخ سابق تجعله قرارا ذا أثر رجعى ، وبالتالي غير مشروع .

٤ - لو حدد المشرع مدة معينة لمزاولة الاختصاص باصدار قرار معين ، وصدر القرار فعلا في خلال تلك الفترة ، ولكنه لم ينشر أو لم يبلغ على النحو السالف ذكره الا بعد انقضاء المدة المحددة يكون هذا القرار باطلا رغم صدوره سليما الا اذا نص المشرع على خلاف ذلك صراحة . ذلك أن النشر أو التبليغ عنصر من عناصر القرار .

كيفية تنفيذ القرارات الادارية :

اولا - كل قرار ادارى تفترض سلامته حتى يثبت العكس :

١ - ويترتب على ذلك الزام الافراد باحترام تلك القرارات حتى لو خاومهم شك في صحتها . ومن ثم فإن القرار المعيب ينتج ذات الانوار التى ينتجها القرار السليم حتى يحكم بعدم مشروعيته .

ولا يستثنى من ذلك الا القرارات الادارية المدعومة وهى التى يبلغ فيها العيب من الجسامة بحيث يؤدى الى اعتبارها وكأنها غير موجودة .

٢ - ويترتب على ذلك أيضا انه اذا اراد أحد الافراد التخلص من الالتزامات التى يفرضها عليه قرار ادارى فعليه هو أن يبدأ بإجراءات

التقاضى ، ومهاجمة القرار وفقا للإجراءات القانونية المرسومة والا تحيل وزر اهماله في هذا الشأن ولو كان صاحب حق مكتسب ، أو مصلحة محققة ، أو وقع عليه ظلم صارخ .

٣ - كما يترتب عليه كذلك حق الادارة في التنفيذ المباشر ، سواء اكان التنفيذ اختياريا أو قهريا بالوسائل التى حددها القانون أو القرار في حدود الأوضاع القانونية .

وهذا استثناء من القاعدة العامة التى تقول أن صاحب الحق لا يأخذ حقه بيده وإنما عن طريق الجهة الادارية المختصة . أما هنا فالادارة هى التى ترتب حقوقها ، وتنفذها بنفسها دون اجراءات قضائية . وكل ما للأفراد هو أن ينازعوها في شرعية الحقوق أو الاجراءات أمام القضاء اذا شاءوا .

وهناك استثناءات من هذا الاستثناء :

(١) قد ينص المشرع صراحة أو ضمنا على استبعاد وسيلة التنفيذ المباشر أو الفوري اذا ما رسم طريقا معينا للادارة . ففي هذه الحالة يتمين على الإدارة أن تسلك هذا الطريق المرسوم والا كان القرار أو الاجراء معيبا وقابلا للالغاء .

من ذلك أن القانون ينص على عدم غلق محل يدار بغير ترخيص الا باذن من القضاء . وكذلك عدم اخلاء عقارا أو هدمه الا اذا كان آيلا للسقوط .

(ب) ولا يجوز للادارة أن تحتال للوصول الى التنفيذ المباشر عند منعها منه بنص القانون بوسائل أخرى . ومن ذلك استعمال وسائل الضغط غير المباشر لاجبار الأفراد على تنفيذ التزام معين ولو كان مسوحا بهذا الالتزام أو مفروضا بقوة القانون كتحصيل رسوم أو ضرائب مقررة ولكن بعد اتخاذ اجراءات معينة .

ثانيا - حين تلجأ الادارة الى تنفيذ قراراتها فانها تفعل ذلك على مسؤوليتها . ومن ثم يجب قبل أن تلجأ الى التنفيذ المباشر أن تتأكد من حقها فيه بحيث اذا أخطأت تعرضت للمسئولية .

وهذه المسئولية من صورتين :

١ - الحكم بإيقاف أو بالفاء القرار أو الاجراء المعيب . والإيقاف مؤقت دائما حتى يبت في طلب الالفاء ومرهون بمصيره .

٢ - الحكم بتعويض الأفراد المضربين عن اصدار أو تنفيذ القرار أو الاجراء المذكورين .

نهاية القرارات الادارية السليمة :

١ - رأينا أن من الأسباب التي قامت عليها قاعدة عدم رجعية القرارات الادارية احترام الحقوق المكتسبة أو المراكز القانونية الشخصية القائمة الا وفقا للاختصاص المقرر قانونا في هذا الصدد . فاختصاص الادارة في هذا المجال هو اختصاص مقيد .

(أ) وقد استند القضاء في فرنسا ومصر الى هذه الحجة ذاتها ليجيز سحب بعض القرارات الفردية السليمة التي لم تنشئ حقا مكتسبا . ذلك أن الرجعية في هذه الحالة تكون رجعية ظاهرية أكثر منها حقيقية .

وجاء في حكم لمجلس الدولة المصري :

« ان القرارات الادارية الفردية التي لا تنشئ مزاي أو مراكز أو اوضاعا قانونية بالنسبة للغير .. هذه القرارات يكون من حق الادارة سحبها في أى وقت » (١) .

(ب) وهناك نوع آخر من القرارات السليمة التي يجوز للادارة سحبها في أى وقت : القرارات الولائية التي تعتبر مجرد رخصة أو تسامح - القرارات الوقتية كالتراخيص التي تصدرها الادارة باستعمال الأفراد للمال العام - القرارات التمهيدية كقرار بايقاف موظف - القرارات السلبية برفض الترخيص بحمل سلاح أو فتح محل معين أو مزاوله مهنة معينة .. الخ .

٢ - ان اللوائح التنظيمية - على خلاف القرارات الفردية - لا تنشئ مراكز شخصية بل يتولد عنها مراكز عامة مجردة . وهذه المراكز العامة لا تخول الأفراد حقوقا الا بتطبيقها تطبيقا فرديا . ولذلك يجوز سحبها في أى وقت .

ومن ذلك قضى مجلس الدولة بقوله :

« يجب التمييز بين القرارات الادارية التنظيمية كاللوائح وبين

(١) حكم ١٩٥٥/٤/١٠ - المجموعة - ص ٩ ص ٤٠٤ .

القرارات الادارية الفردية اذ بينما يجوز للادارة سحب القرارات التنظيمية العامة في اى وقت فانه لا يجوز لها سحب القرارات الفردية (١) » .

٣ - وتنتهى القرارات الادارية الفردية نهاية طبيعية في الحالات الآتية :

(أ) تنفيذ القرار الإدارى لأن هذا التنفيذ يستنفذ الغرض من اصداره .

(ب) نهاية المدة المحددة لتنفيذها كالترخيص لشخص أو هيئة بعمل معين فى وقت معين ينتهى بعده القرار ولو لم يتم العمل موضوع القرار الا بقرار آخر يجدد المدة . وتعتبر المدة هنا كالشرط الفاسخ .

(ج) الهلاك المادى للشيء الذى يقوم عليه القرار .

(د) موت المستفيد من القرار لأن القاعدة العامة أن القرارات الادارية الفردية هى قرارات شخصية يرتبط مصيرها بمصير من صدرت لصالحهم ، مثل قرارات تعيين الموظفين ، والترخيص بحمل السلاح ، ومزاولة مهنة معينة .. الخ .

وهذا لا يمنع ترتيب آثار قانونية للغير بعد انتهاء القرار كالعاش المستحق لورثة الموظف المتوفى . ولكن هذه الآثار قد لا تترتب على القرار الفردى وإنما مصدرها القانون مباشرة .

(هـ) زوال صلاحية المستفيد من القرار ، أو اخلاله بالتزاماته كفصل موظف بسبب العجز أو للحكم عليه أو لعدم القيام بواجباته ، أو فقد الجنسية .. الخ .

(و) صدور تشريع عام يخالف الوضع القانونى الذى كان سائدا فى ظل تشريع سابق . وأبرز مثل لذلك الآثار التى ترتبت على التأميم والمصادرة واسقاط الالتزام . وكذلك اذا كانت الوظيفة بالانتخاب مثلا ثم أصبحت بالتعيين ، أو كانت مدى الحياة ثم أصبحت لمدة معينة ، أو كانت سلطة معينة مسموحا بالاتجار فيها ثم ألغى هذا السماح .

(ز) تغير الظروف المادية التى صدر على أساسها القرار سواء نص فى القرار على ذلك أو لم ينص حسب كل حالة .

(١) حكم ١٩٤٨/١/٢١ . المجموعة . ص ٢٠٠ وانظر حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٤/٢/٢١ . مجموعة أبو شادى . ص ١٧٣٥ .

(ح) رضا المستفيد بالقرار ، وذلك بالاتفاق الودى وخاصة اذا كانت العلاقة تعاقدية أو الالتزامات تبادلية .

(ط) للصالح العام كالمحافظة على الأمن العام أو الاقتصاد القومى أو الصحة العامة .. الخ ..

ومصدر ذلك أنه عند تعارض الصالح العام مع الصالح الخاص يرجع الصالح العام . ولكن لما كانت هذه الفكرة فضفاضة فإن الادارة تستعملها تحت رقابة القضاء .

٤ - ان المسلم به أن الغاء القرارات الادارية السليمة التى ترتب حقا - حسب تكييفها القانونى - ليس ممارسة لذات الاختصاص باصدارها ، ولكنه ممارسة لاختصاص آخر جديد يخضع لاحكام مستقلة عن الاحكام المتعلقة باصدار القرار الملغى (١) .

(ا) قد يكون الغاء القرار الفردى السليم الغاء كلياً أو جزئياً دون أن يحل محله قرار آخر كالاقتصار على الغاء الترقية أو الترخيص . الخ .

(ب) وقد يكون الانشاء باصدار قرار جديد يلغى القرار الأول صراحة أو ضمناً . فان قرار تعيين موظف بدلا من آخر فى وظيفة معينة يتضمن الغاء قرار تعيين الأخير ، وأن قرار نزع الملكية يلغى قرار الاستيلاء ... الخ .

(ج) وقد تقتصر الادارة على عمل مادى تؤدي به غرضها دون أن تصدر قراراً ما . وفى هذه الحالة يظل القرار السابق باقياً مهما طالت تلك التصرفات . وذلك استناداً الى قاعدة قانونية من مقتضاها أن القرارات الادارية لا تسقط بالتترك أو بالاهمال .

(د) ان سلطة اصدار القرار المضاد مقررة عادة للسلطة التى اصدرت القرار الأول أو لسلطة أعلى منها . ولا يمكن أن يلغى قرار الأدنى قرار الأعلى .

(هـ) ولكن قد تكون السلطة المختصة بالقرار المضاد غير السلطة المختصة بالقرار الاصيل كسلطة التعيين من اختصاص الوزير أو مجلس

(١) النظرية العامة للقرارات الادارية : د. سليمان الطماوى . صفحة ٤٩٩ والمراجع

للمونة بالهامش

الوزراء أو رئيس الجمهورية أو رئيس مجلس الإدارة ، حسب كل حالة ،
بينما أن سلطة الفصل أو الجزاء تكون للهيئة التأديبية .

(و) وإذا حدد المشرع اجراء معينا أو سلطة معينة لاصدار القرار
المضاد يجب النزول على حكمه والا كان القرار الثاني باطلا .

(ز) وفي جميع الحالات يكون اثر القرار المضاد انما ينصرف الى
المستقبل مع بقاء كافة الآثار التي ولدها القرار الملغى . فالقرار الصادر
بفصل موظف لا يؤثر على الاعمال والتصرفات التي قام بها اثناء تأدية
وظيفته ، والقرار الصادر بالغاء ترخيص ما لا يمس العلاقات القانونية
التي تربت على منح هذا الترخيص .. الخ .

مدى سلطة الإدارة في سحب القرارات غير المشروعة Irréguliers

١ - ان دواعي الاستقرار والعدالة تقتضى انه اذا صدر قرار فردى
معيب من شأنه ان يولد حقا - بالمعنى الواسع - فانه بعد مدة معينة
يسرى عليه مايسرى على القرار الصحيح الذى يصدر فى ذات الموضوع .
وهذا مااستقر عليه مجلس الدولة المصرى فى العديد من أحكامه ،
ومنها :

«ان قضاء هذه المحكمة قد استقر على التفرقة بين القرارات
الإدارية التنظيمية العامة وبين القرارات الإدارية الفردية ، وأنه يجوز
للإدارة سحب القرارات التنظيمية العامة سواء بالالغاء أو التعديل فى أى
وقت تشاء حسبما تقتضيه المصلحة العامة . أما القرارات الفردية
فلا يجوز سحبها ولو كانت مشوبة الا خلال ستين يوما من تاريخ
صدورها ، بحيث اذا انقضى هذا الميعاد اكتسب القرار حصانة تعصمه
من أى الغاء أو تعديل . ويصبح عندئذ لصاحب الشأن حق مكتسب
فيما تضمنه القرار . وكل اخلال بهذا الحق بقرار لاحق يعد أمرا مخالفا
للقانون يعيب القرار الأخير ويطله » (١) .

ويستثنى من ذلك .

(أ) حالة انعدام القرار بمعيب يجرده من صفته الإدارية .

(ب) حالة الغش والتدليس .

(١) الحكم الصادر فى ١٩٤٩/٥/٤ - المجوعة - سنة ٢ - صفحة ٧١٥

(ج) التسويات الخاطئة للمرتبات فلا تنقيد بهذه المدة بل يجوز سحبها في أى وقت لأن القرار يعتبر وكأنه غير قائم إطلاقاً .

(د) القرارات المطبقة بقواعد تنظيمية على حالات فردية . وقد اعتبر الفقهاء هذه القرارات أعمالاً مادية أو مجرد قرارات تنفيذية يجوز سحبها في أى وقت وليست من قبيل القرارات الإدارية الفردية التى تنقيد بالمدة (١) .

٢ - ومن المسلم به أن سلطة الإدارة فى سحب القرارات الإدارية قاصرة على القرارات الإدارية غير المشروعة ، أى التى تكون مشوبة بأحد العيوب الأربعة المعروفة وهى .

(أ) عيب الشكل .

(ب) عيب الاختصاص .

(ج) عيب مخالفة القانون .

(د) عيب الانحراف .

وهاهو ذا مثال جاء فى حكم مجلس الدولة :

« ٠٠٠ أنه وإن كانت الإدارة تترخص فى الترقية بالاختيار بلامعقب عليها إلا أنه يشترط أن تكون الإدارة قد استمدت اختيارها من عناصر صحيحة مؤدبه إلى النتيجة التى انتهت إليها . فإذا لم يقع الأمر على هذا الوجه فسد الاختيار وفسد القرار الذى اتخذ على أساسه . ومن ثم إذا صدر فى ١٩٥٢/١/٢١ قرار بترقية المدعى بالاختيار إلى الدرجة الثالثة ثم اتضح من سجل جزاءاته المتعددة أن ترقيته إلى درجة من درجات الاختيار تتنافى مع حسن الاختيار فصدر بتاريخ ١٩٥٢/٢/٢٧ قرار بإلغاء هذه الترقية فإن القرار الأخير يكون قد صدر خلال المدة التى يجوز للإدارة فيها سحب قرارها الأول» (١)

٣ - سدة طلب إلغاء القرارات الإدارية المعيبة من القضاء هى ستون يوماً من تاريخ العلم به . وكذلك الشأن بالنسبة إلى سحب هذه القرارات عن طريق الإدارة . أى جهة إصدارها . وتسرى عليها أحكام واحدة فى الانقطاع والوقف فى المدة المقررة .

٤ - إذا رفعت الدعوى بطلب إلغاء القرار غير المشروع فإن للإدارة

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر فى ١٩٦٤/٢/٢٩ . مجموعة أبو شادي .

صفحة ١٧٣٥ .

(٢) حكم ١٩٥٤/١٢/١٢ . س ٩ ص ١٢٠ .

أن تسحب القرار المطعون فيه في أى وقت قبل صدور الحكم في الدعوى .

وقضى مجلس الدولة في هذا الشأن بقوله :

«الحكمة في تجويز سحب القرارات الإدارية هي أن القرار الإداري المخالف للقانون يبقى مدة من الزمن معرضا للإلغاء بالطريق القضائي .

• فمن المنطوق أن يكون لجهة الإدارة التي أصدرته أن تتجنب حكم القضاء بالإلغاء فتسببه وتصلح بنفسها شوائب القرار وعيوبه » (١) .

وحق الإدارة بالسحب لا يكون إلا حيث يكون الإلغاء عن طريق القضاء ممكنا ، ولكنهما - حسب الأحكام الأخيرة لمجلس الدولة المصرى - غير متلازمين إذ يجوز ذلك للإدارة ولو امتنع على القضاء إذا وجدت دواع من المصلحة العامة تبرره أو لرفع غبن وقع (٢) .

• لا يتعين أن تتم إجراءات السحب بصدور القرار الساحب خلال المدة القانونية (٦٠ يوما) بل «يكفى لتحقيق مناط ذلك أن تكون إجراءات السحب قد بدأت خلاله فيدخل القرار بذلك فى طور من الزعزعة وعدم الاستقرار » (٣) .

٦ - تختلف السلطة التى تملك سحب القرار باختلاف الحالات :

(١) القاعدة أن الجهة التى أصدرت القرار أو الجهة الرئاسية هى التى تملك أن تسحبه .

(ب) أن سلطة الوصاية الإدارية المركزية لا تشمل حق سحب القرارات التى تصدرها السلطات اللامركزية التابعة وإنما كل مالها هو المصادقة على القرار أو رفضه .

(ج) أن بعض الجهات الإدارية تستنفذ اختصاصها بإصدار القرار بحيث يكون الطعن عليه أمام جهات أخرى أو جهات استئنافية يعينها القانون كقرارات لجان الجمارك وقرارات تقدير الضرائب ، وقرارات لجان الشياخات . . الخ .

(١) حكم ١٩٥١/١٢/١٣ - ص ٦ من ١٥٣ .

(٢) حكم ١٩٥٥/٢/٦ - ص ٩ من ٢٧٩ .

(٣) حكم ١٩٥٠/٢/١٦ - ص ٤ من ٢٨٦ وحكم ١٩٥١/٥/٣١ - ص ٥ من ٢٨٦ .

هل ينقلب القرار غير المشروع الذى لايجوز سحبه الى قرار سليم ؟

١ - ان استقرار الامر الادارى الفردى غير المشروع فى مثل هذه الحالة لايجبب عدم المشروعية تماما اذ يجيز طلب التمييزات عنه لكل صاحب مصلحة .

٢ - وهناك الحالات الخاصة بميوب الشكل التى يجوز تصحيحها، أو التى زال عيبها بعد صدور القرار المعيب ، والتى لا تؤثر على سلامته موضوعيا . وقد أشرنا إليها فيما سبق .

**ما العمل اذا كان القرار الادارى غير المشروع أساسا لقرارات أخرى
تالية ؟**

يكون حكمها حكمه لأنها النتيجة المنطقية لاستقرار الأمر غير المشروع الذى لايجوز سحبه ، وأصبح له من الآثار ما للقرار السليم .

المسئولية التأديبية

نشأة القانون التأديبي في مصر

١ - بمقتضى القانون رقم ٤٨٠ لسنة ١٩٥٤ أنشئت النيابة الادارية بقصد توحيد جهات التحقيق المختلفة - بالنسبة للمخالفات الادارية والمالية فى هيئة واحدة مستقلة عن الوزارات والمصالح ضمانا لحيدة المحققين خشية تأثير كبار الموظفين عليهم .

وفكرة انشاء النيابة الادارية ترجع الى قرار للمنظمة العالمية للعلوم الادارية المتخذ فى فينا فى الفترة من ١٩ - ٢٤ يونيو سنة ١٩٣٣ حيث وجه النداء الآتى :

« أولا - ان الرقابة والاشراف الادارى لكل وزارة يجب أن يعهد به الى منظمة خاصة تختص بالاشراف على نشاط الموظفين وتنفيذهم للقوانين .

ثانيا - يجب أن يضمن المشرع استقلال وحيدة هذه الهيئة .

ثالثا - أن يكون أعضاؤها فى ضمان مما يلحقهم فى مستقبلهم بسبب ما يكتشفونه من أخطاء أثناء عملهم وبسببه » (١) .

٢ - والهدف من انشاء النيابة الادارية هو « اجراء التحقيق فى المخالفات التى تكشف عنها الرقابة ، أو ما يحال اليها من الجهات الادارية المختصة أو ما تتلقاه من شكاوى الافراد » بالنسبة الى (أ) جميع موظفى الحكومة (ب) موظف المؤسسات والهيئات العامة الا ما استثنى بقرار

Etudes sur la réforme des services administratifs de l'Etat.
Max-Léo grand et d'Autre

(١)

وكتابنا (اصلاح أداة الحكم) صفحة ٤٥ .

- جمهورى (ج) موظفى الجمعيات والهيئات الخاصة المحددة بقرار جمهورى • (د) موظفى الشركات التابعة للقطاع العام والتي تساهم فيها الحكومة • (هـ) موظفى الهيئات العامة القائمة على التزامات المرافق العامة •

٣ - وقد استحدث القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ فى هذا النظام مايلي:

(أ) انشاء الرقابة الادارية لامكان الكشف عن عيوب الجهاز الادارى وانحراف عماله •

(ب) انشاء المحاكم التأديبية بدلا من مجالس وهيئات التأديب المتعددة التى كانت موجودة من قبل وما ترتب عليها من تعقيدات •

(ج) توسيع سلطة النيابة الادارية فمنحت سلطة القبض والتفتيش واستدعاء الشهود واقامة الدعوى امام المحاكم التأديبية •

٤ - وقد تلت ذلك عدة تعديلات أخرى لم تغير فى جوهر هذا النظام •

تعريف القانون التأديبى

القانون التأديبى هو مجموعة القواعد القانونية التى تأمر الموظف بالقيام بعمل معين أو تنهى عن القيام بعمل معين ، له أثر فى المجال الوطنى ، ويترتب على الاخلال به تحقق المسؤولية التأديبية •

مصدر القاعدة التأديبية

هذه القاعدة - كأي قاعدة قانونية أخرى - نوعان :

- ١ - اما مباشرة وتستمد وجودها من القانون الذى أنشأها •
- ٢ - واما غير مباشرة ويتحدد مضمونها فى قرار تنظيمى عام أو لائحة لها قوة القانون الملزمة •

الاساس القانونى للتأديب

١ - هناك من يرى أن السلطة التأديبية ترجع الى قيام عقد بين الدولة والموظف يخولها الزامه بطاعتها والا عزلته قياسا على حق رب العمل فى فصل العامل اذا اخل بالتزامه •

ويقرر العلامة هوريو « ان سلطة التأديب تستند الى السلطة المخولة للهيئة الاجتماعية في سبيل المحافظة على نظامها • وسندها في ذلك سلطة التقويم التي تملكها على أعضائها » •

ويرى العلامة ديجي « أن النظام التأديبي هو نظم جنائي في أساسه يستند الى السلطة الآمرة للدولة » • وقد رتب على ذلك عدم جواز محاكمة الموظف عن ذات الفعل جنائيا وتأديبيا •

ويعتبر الاستاذ عادل يونس رئيس محكمة النقض أن هذا النظام تقتضيه طبيعة الاشياء ، وأساسه المحافظة على المال المشترك لكل مجموعة بقصد تمكينها من تحقيق أهدافها عن طريق فرض جزاء على كل من يحدد عن هذا الهدف بارتكابه خطأ يتعارض معه أثناء تأدية الوظيفة أو بسببها(١) •

٢ - والحقيقة أن المسؤولية التأديبية مستقلة عن أية مسؤولية أخرى •

وهي تتحقق في مصر بما نصت عليه المادة (٥٥) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة (٢):

(أ) مخالفة الواجبات المنصوص عليها في اللائحة التنفيذية للقانون •

(ب) الخروج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة •

(ج) الظهور بمظهر من شأنه الإخلال بكرامة الوظيفة •

وقد نص القانون المذكور صراحة على استقلال المسؤولية التأديبية عن المسؤوليات الأخرى في نفس المادة بقوله :

« ••• وذلك مع عدم الإخلال بأقامة الدعوى المدنية أو الجنائية عند الاقتضاء »

وقد أضافت هذه المادة الى ذلك قولها في الفقرة الثانية منها :

« ولا يعفى العامل من العقوبة استنادا الى أمر رئيسته الا اذا أثبت أن ارتكابه المخالفة كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا

(١) مقال المستشار عادل يونس رئيس محكمة النقض بمجلة ادارة قضايا الحكومة •

لعدد الثالث • سنة ١٩٥٧ •

(٢) المنشور في الجريدة الرسمية في ١٩٧١/٩/٢٣ • العدد ٣٩ - ص ٤٨٢ •

الرئيس بالرغم من تنبيهه كتابة الى المخالفة . وفي هذه الحالة تكون المسؤولية على مصدر الامر وحده . ولايسأل العامل مدنيا الا عن خطئه الشخصي ، (١) ٢٥

أى أن التهمة التأديبية لا تصطبغ بالوصف الجنائي ، ولا ترتبط بمصير التحقيق الجنائي ، بل قد لا تكون جريمة جنائية على الاطلاق .

٣ - وتطبيقا لذلك قضت المحكمة الادارية العليا بما يلي :

« ان المحاكمة الادارية انما تبحث في سلوك الموظف ، وفي مدى اخلاله بواجبات وظيفته . أما المحاكمة الجنائية فينحصر أثرها في قيام جريمة عن جرائم القانون العام » (١) .

وقضت محكمة القضاء الإداري بما يلي :

« ان موضوع التهمة التأديبية يختلف عن موضوع التهمة الجنائية فلكل منهما مجالها وعناصرها . وتبرئة الموظف للشك حول ثبوت الجريمة الجنائية لا يمنع من مساءلته تأديبيا ، اذ في النظام الاداري يجب أن تسود الثقة في استقامة الموظف . فاذا تسرب الشك فانه ينهض بذاته جريمة من جرائم القانون العام » (٢) .

وقضت المحكمة للتأديبية بما يلي :

« ... كما أن للمحكمة في ذات الوقت أن تفصل في المخالفة الادارية المنسوبة للموظف المذكور دون انتظار الفصل في الجريمة الجنائية التي قد تترتب من هذه المخالفة . وذلك تأسيسا على استقلال المخالفة الادارية ومغايرتها للجريمة الجنائية من حيث الطبيعة والنوع أو اجراءات المحاكمة أو من حيث الجزاءات والعقوبات المقررة لكل منهما وما يترتب عليها من آثار »

وحدث أن قدم موظف للمحاكمة التأديبية لشروعه في مواجهة أنشئ بعد أن حفظ التحقيق الجنائي . وقد رأت المحكمة التأديبية أنه يستفاد من أوراق الدعوى وقوع اتصال جنسى مع المجنى عليها الا أن الشك انما يدور حول رضاها فقط . وقد رأت أن هذا وان كان يؤدي الى حفظ

(١) في القضية رقم ٩٤٥ لسنة ٤ ق جلسة ١٩٥٩/١/٢٤ .

(٢) في الدعوى رقم ١١٢٢ لسنة ٦ قضائية جلسة ١٩٥٤/٣/٣ .

(٣) في المعرى التأديبية رقم ٣ لسنة ١ قضائية بجلصة ١٩٥٩/١/٥ .

التحقيق جنائيا لأن الشك يفسر في المجال الجنائي لصالح المتهم دائما ،
الا أن ذلك لا يحول دون محاكمته تاديبيا اذ يجب أن تسود الثقة في
استقامة الموظف ، وقضت بمجازاته بنصم شهر من راتبه على أساس
اخلاله بالسلوك الوظيفي . (١)

وقد أيدت المحكمة العليا هذا الرأي بقولها :

« ان الشك في عدم ارتكاب الموظف لجريمة هتك العرض ، الذي
حفظت من أجله الدعوى العامة لا يحول دون المحاكمة التأديبية » (٢)

وقضت المحكمة التأديبية بمجازاة موظف اتهم بإنشاء علاقة مريبة
مع سيدة متزوجة رغم حفظ التحقيق الجنائي بقولها :

« وتأسيسا على هذه الاعتبارات مجتمعة فإن المحكمة لا تطمئن الى
قيام التهمة في حق المدرس المذكور بالنسبة للعلاقة الآتية بالوضع المشار
اليه في قرار الاحالة . الا أنها في نفس الوقت لا تعفى المتهم من مسئولية
الاهمال المترتب في حقه حيث وضع نفسه وزوجة الشاكي بتصرفاته
موضع الريبة والشكوك .. وهو ما يستاهل توقيع الجزاء المناسب حتى
يرعوى ويكون فيه مايدفعه مستقبلا الى عدم تنكب الطريق المستقيم » (٣).

ومن أمثلة الجريمة التأديبية التي لا تكون جريمة جنائية على الإطلاق
ما جاء بأحد الاحكام التأديبية كما يلي :

« ومن حيث أن الاعمال التي قام بها هذا الموظف ، وادعائه ادعاءات
قرر عدم صحتها بعد ذلك انما تتنافى مع مقتضيات الوظيفة وما تتطلبه في
الموظف من أمانة وصدق . كما تخل بالسلوك الواجب عليه كموظف .
ومن ثم فانها توقعه تحت طائلة العقاب جزاء ما اقترف » (٤) .

٤ - على أن استقلال المسئولية التأديبية تقيد بعدم المساس بالحقيقة
القانونية التي سيقورها الحكم الجنائي عن ذات الفعل ، وذات الوصف .
فاذا استطاعت المحكمة أن تستخلص المخالفة التأديبية بحيث لا يتأثر
قضاؤها بما ستقرره المحكمة الجنائية تحقق استقلالها طليقا من كل قيد،
والا تعين عليها إيقاف الفصل في المخالفة التأديبية حتى تنتهي المحاكمة
الجنائية .

(١) في الدعوى رقم ١٦٠ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٦٠/١/٢٠ .

(٢) في الدعوى رقم ٧٥٨ لسنة ٣ قضائية .

(٣) في القضية رقم ٥٢ سنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/٤/٢٧ .

(٤) في الدعوى التأديبية رقم ٧ سنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/٢/٩ .

ولذلك انتقد بمصادرة هذه الحقيقة القانونية حكم المحكمة التأديبية الذى قضى بمسائلة موظف عن تصرف له أدى الى ضياع أموال الدولة رغم تقرير المحكمة أن منطاد ذلك رهين بما ستقرره المحكمة الجنائية بشأن التزوير المنسوب اليه (١) .

٥ - ومن المسلم به بداية أنه « اذا انتفى المآخذ على السلوك الادارى فلا محل لقيّم المسؤولية التأديبية لفقدان القرار التأديبي ركنا من أركانه هو السبب » (٢) .

طبيعة القرارات التأديبية

أن القرارات التأديبية هى قرارات ادارية بالمعنى القانونى السالف الإشارة اليه ولو صدر من محكمة أو هيئة تتكون كلها أو أغلبها من قضاة .

وفى هذا المعنى قررت المحكمة الادارية العليا :

«ان القرار التأديبي لا يحسم خصومة قضائية بين طرفين متنازعين على أساس قاعدة قانونية تتعلق بمركز قانونى خاص أو عام ، وإنما هو ينشئ حالة جديدة فى حق من صدر عليه ، شأنه فى ذلك شأن كل قرار ادارى ولو صدرا لقرار التأديبي من هيئة تتكون كلها أو أغلبها من قضاة . اذ العبوة بالموضوع الذى صدر فيه القرار . فما دام هذا الموضوع اداريا كالتأديب مثلا فالقرارات التى تصدر فيه تكون بحكم انلزام ادارية ، ولا تزيلها هذه الصفة لكون من أصدرها قضاة كالمجراوات التأديبية التى يوقعها رؤساء المحاكم فى حق موظفيها من كتبة ومحضرين اذ تعتبر قرارات تأديبية لا قضائية » (٣)

وجاء فى نفس الحكم ما يلى :

« ان قرارات تلك الهيئات ، وإن كانت فى حقيقتها قرارات ادارية إلا أنها أشبه ما تكون بالأحكام ، ولكنها ليست بالأحكام ما دام الموضوع الذى تفصل فيه ليس منازعة قضائية بل محاكمة مسلكية تأديبية » .

(١) فى الدعوى رقم ١٠٥ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/١١/٢٩ .

(٢) المحكمة الادارية العليا فى الدعوى ١٧٢٢ سنة ٢ قضائية جلسة ١٩٥٨/١/٢٥ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٦٠/٤/٢٦ - مجموعة أير شانى صفحة

الخطأ التأديبي Faute disciplinaire

هو الفعل المنهى عنه ، أو الامر المتروك ، المنصوص عليه في القانون .
وهناك عدة تعريفات للخطأ التأديبي أو الذنب الإداري .

يعرفه الاستاذ محمود اسماعيل بأنه : كل فعل أو تصرف خاطئ .
يقع فيه شخص يقوم بخدمة عامة أو يزاول مهنة ، وفيه اخلال بواجبات
الوظيفة أو خدش لشرف الطائفة التي ينتمي اليها » (١)

ويعرفه الاستاذ عادل يونس رئيس محكمة النقض بأنه « كل اعتداء
مباشر أو غير مباشر على المصالح المشتركة للهيئة الاجتماعية ، ويتضمن
اخلاا بواجبات الوظيفة أو خرقا لقوانينها أو مساسا بكرامتها بشرط أن
يقع متصلا بالعمل الرسمي ، بل يتحقق اذا وقع في حياة الموظف متى
مس سمعته واطعطف على عمله المصلحي » (٢)

ويعرفه الدكتور حمزة بأنه « كل تصرف مخالف لواجبات
الوظيفة . أو كل تصرف يتم خارج الوظيفة ويكون من شأنه التعرض مع
حسن واجبات الوظيفة » (٣)

ويعرفه الاستاذ رشوان أحمد بأنه « كل تصرف يعد انحرافا عن
مقتضيات الوظيفة » (٤)

وقد عرفته المحكمة الادارية العليا بقولها :

« ان الافعال المكونة للذنب الإداري ليست محصورة ، اذ مردها الى
الاخلال بواجبات الوظيفة ، أو الخروج على مقتضياتها بوجه عام . فشيوع
التهمة اذا كان سببا للبراءة من العقوبة الجنائية فلا ينهض مبرا على
الدوام للاعفاء من المؤاخذه الادارية التأديبية ولا سيما اذا امكن اسناد
فعل ايجابي أو سلبي محدد الى الموظف يعد مساهمة منه في وقوع
المخالفة الادارية التي سوغت ارتكاب الواقعة الجنائية المبهول
فاعلها » (٥)

وقضت أيضا بما يلي :

(١) شرح الأحكام العامة في قانون العقوبات . محمود اسماعيل . صفحة ٤٩ .

(٢) مقال المشار اليه .

(٣) القانون التأديبي للموظف العام ورقابته القضائية . د . محسن حمزة . صفحة ٣٩ .

(٤) اصول القانون التأديبي . رشوان احمد . صفحة ٣٧ .

(٥) في الدعوى ١٧٢٣ لسنة ٢ قضائية جلسة ٢٥/٨/١٩٥٨ .

« إن سبب القرار الإداري وهو الخطأ هو إخلال الموظف بواجبات وظيفته إيجابيا وسلبيا ، أو أتيانه عملا من الأعمال المحرمة عليه . فكل موظف يخالف الواجبات التي تنص عليها القوانين أو اللوائح أو القواعد التنظيمية العامة ، أو أوامر الرؤساء الصادرة في حدود القوانين ، أو يخرج على مقتضى الواجب في أعمال وظيفته ، أو يقصر في أدائها بما تتطلبه من حيلة ودقة وأمانة ، أو يخل بالثقة المشروعة في هذه الوظيفة إنما يرتكب ذنبا إداريا يسوغ تأديبه » (١)

ويمكن تقسيم الخطأ أو الذنب الإداري الى نوعين :

- ١ - نوع إيجابي وهو أتيان فعل أمر منهي عنه ، أو خروج على مقتضى واجبات الوظيفة بفعل إيجابي أيضا .
- ٢ - نوع سلبي وهو عدم القيام بأمر واجب قانونا ، أو الخروج على مقتضى واجبات الوظيفة بعدم القيام بواجب في هذا الشأن .

معايير الواجب الوظيفي

يحدد هذا الواجب بمقارنة مسلك الموظف اليقظ الحريص تبعا لمركز وثقافة واختصاص وواجبات الموظف المنسوب اليه الخطأ أو الذنب الإداري في مثل ظروفه الظاهرة ، وعلى ضوء العرف وقواعد الاخلاق ومبادئ القانون الإداري .

ولقد أقرت المحكمة الإدارية العليا هذا المعيار بقولها :

« إن اطاعة الموظف للأمر الصادر اليه من رئيسه تفرض على من وجه اليه ، ولو لو يكن مختصا بما كلف به ، قدرا من الحيلة تملئها عناية الرجل الحريص » (٢) .

وقولها أيضا :

« إن المعيار في تقدير خطأ الطبيب ، وتعيين مدى واجباته يكون اما بمقارنة مسلك طبيب عادي اذا وجد في مثل ظروفه الظاهرة ، أو بمقارنة مسلك طبيب أخصائي محل ثقة خاصة لها وزنها عند تقدير معيار الخطأ نظرا لتخصصه » (٣) .

(١) في الدعوى ٤٧٨ لسنة ٣ قضائية جلسة ١٩٥٨/٣/١ .

(٢) في القضية رقم ١٧٢٣ لسنة ٢ جلسة ١٩٥٨/١/٢٥ .

(٣) في القضية رقم ١٨٢٦ لسنة ٢ جلسة ١٩٥٧/٣/٢ .

وفي دعوى تأديبية ضد مدرسين أحدهما كان يطلب النقل الى جهة معينة ، وقد أوهمه الثاني أنه على صلة بوكيل الادارة المختصة بالوزارة وطلب منه مبلغا من النقود لايصالها له في مقابل تسهيل هذه المهمة - قالت المحكمة التأديبية :

« ومن حيث أن ثبتت ما قارفه المتهمان المذكوران في المخالفتين المشار اليهما يتم عن سلوكهما الشائن الذي لا يتفق مع ما يجب أن يكون عليه المدرسون خاصة باعتبارهم مسئولين عن تربية النشء وثقيفه بالاخلاق الفاضلة .. خصوصا إذا ما لوحظ أن كليهما من خريجي كلية اللغة العربية بالازهر الشريف ، فتناقضتها بهذا الوضع دينية ، ويعلمن أن الاخلاق عماد الدين وانما الامم الاخلاق .. فكيف يمكن لهما - وتلك هي صورة واضحة لما انطوت عليه نفسيهما - أن يكونا قدوة صالحة أو ضمن أعضاء هيئات التدريس - لاشك أن فاقده الشيء لايعطيه .. الخ»(١)

مصادر الواجبات الوظيفية

للواجبات الوظيفية ثلاثة مصادر رئيسية :

- ١ - الواجبات المقررة للجهة المشرفة على ادارة المرفق .
- ٢ - الواجبات المقررة بقانون الوظائف .
- ٣ - الواجبات المقررة بالقوانين عامة .

اولا - الواجبات المقررة للجهة المشرفة على ادارة المرفق

هذه الواجبات تقتضيها طبيعة العمل بالمرفق لضمان حسن سيره وانتظامه وهي :

- ١ - واجب عدم الانحراف بالسلطة (٢) .
- (أ) الانحراف بالسلطة - على ضوء مبادئ القانون الإداري - هو بوجه عام تنكب وجه المصلحة العامة التي يجب أن يتقياها الموظف في تصرفاته فتصدر بباعث لا يمت بصلة لتلك المصلحة . أو هو استغلال الموظف لصفته الوظيفية لتحقيق مآرب شخصية . أو الخروج على روح القانون وغاياته (٣) .

(١) في القضية رقم ٩ لسنة ١٢/١/١٩٥٩ .

(٢) يراجع في هذا ما ذكرناه في باب القواعد الموضوعية للرقابة القانونية .

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في القضية ٢٠٠١ لسنة ٢ جلسة ١٩٥٠/٦/٨ .

(ب) وإساءة استعمال السلطة أو الانحراف بالسلطة « هو من العيوب
القصدية في السلوك الإداري قوامه أن يكون لدى الإدارة قصد
إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها » (١) .

(ج) والعمية في اعتبار خطأ الموظف شخصيا أو مصلحيا يكون بالنظر
لقصد الموظف وهو يؤدي واجبات وظيفته . فكلما قصد النكابة
والإضرار أو تفيا منفعته الشخصية كان خطؤه شخصا (٢) .

(د) ان الوظائف العامة تتطلب من الموظف حيادا وصرامة في الحق
تتضاءل أمامها المصلحة الشخصية .

مثل ذلك ما قضت به المحكمة الإدارية العليا في أحد أحكامها :

« من حيث أنه فيما يتعلق بالمخالفة المنسوبة الى المطعون ضده ،
والمتعلقة بعدم سداد ديون زوجته التي هي موكلته ، ولعدم اتخاذ الصراف
المختص أى اجراء بشأن تحصيلها فان الواضح من الاوراق أن المطعون
ضده يشغل وظيفة رئاسية بالنسبة لصيارف هذه الجهة ومنهم الصراف
المنوط به تحصيل ديون زوجته . واذا لم يتم هذا الاخير باتخاذ أى اجراء
عن تحصيل الديون المطلوبة من المطعون ضده بصفته وكليا عن زوجته مما
أدى الى مجازاة هذا الصراف ، وان المطعون ضده - بحكم وظيفته
الرئاسية - قد أسهم ولا شك - بفعله المباشر أو غير المباشر - في قيام
تلك المخالفة التي جوزى الصراف عنها بجزاء أشد من جزائه ، وقد كان
حرىا به ، التزاما منه لمقتضيات السلوك السليم ، وتأبيا بنفسه عن مواطن
الشبهة أن يسدد الدين المطلوب منه . . وذلك حتى لا يفيد من وظيفته
بغير حق مما ينطوى على معنى الاستغلال لهذه الوظيفة أو لنفوذها مما جعله
حقيقا بالواخذة وتوقيع الجزاء » (٣) .

٢ - واجب مراعاة المبادئ الاخلاقية والادبية .

ان الموظف يتعامل مع زملائه ومع رؤسائه ومع مروضيه ومع

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في ١١/٩/١٩٥٧ . مجموعة ابو شادي - صفحة
١٧٦٢ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٦/٦/١٩٥٩ . في القضية ٩٢٨ لسنة ٤
قضائية .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في ٢٤/٤/١٩٦٥ . مجموعة أبي شادي صفحة
٢٤٤٢ .

الجمهور . ومن ثم يجب أن تتسم معاملاته هذه بالتمسك بقيم أخلاقية وأدبية لا تراعى في غير الموظف في كثير من الأحيان بحكم حيازته لسلطة أمرة أو ناهية ملزمة ، واختصاصات يمكن أن يفيد أو يضر بها جمهورا كبيرا من الناس يختلف باختلاف الوظيفة .

والاحكام العديدة غنية برسم دستور لهذه العلاقات الانسانية يتناهى في الدقة والوضوح والاكتمال .

من ذلك ما جاء في حكم المحكمة التأديبية عن طبيب أول مستشفى أولى احدى الشفالات في المستشفى عناية مربية :

« ومن حيث ان هذه المحكمة في ضوء مسلك المتهم تستبين أن علاقته بالشفالة المذكورة ليست من النوع الذي يقوم عادة بين رئيس ومرعوسيه، أو بين طبيب أول في مستشفى حكومي وشفالة تعمل بها . ذلك ان القرائن والشواهد قد اتصلت حلقاتها وتضافرت جميعا على ابراز ما اتسمت به تلك العلاقة من طابع خاص بين حدودها ورسم معاملها وأوضح صورتها . فالتوافق العجيب المريب الذي صاحب أجازتهما فجعلهما تسيران جنبا الى جنب . فما كاد المتهم يحصل على اجازة حتى تنال الشفالة مثلها . بل ان هذا التوافق امتد أثره الى مكان قضاء الاجازة . فاذا لوحظ أن الطبيب المتهم هو رئيس الشفالة المشار اليها، ويبيده وحده زمام اعطائها الاجازات الاعتيادية بدا واضحا بل وفاضحا مبعث هذا التساوق ومرماه . كما أنه مما يجافى المألوف وطابع الامور ... الخ .

« ومن حيث أن هذه المحكمة ترى أن سلوك المتهم على هذا النحو غير المألوف ، والمعنى الذي انطوت عليه تصرفاته يدل دلالة قاطعة على أن ثمة علاقة غير كريمة ، ورابطة غير مشروعة جمعت بين الطبيب المتهم والشفالة . ولا يضعف من هذا الاقتناع ما علل به المتهم اتجاهه هذا من وجود صلة قرابة بينه وبين الشفالة ، إذ فضلا عن أنه لم يفصح عن ذلك في مستهل التحقيق فان هذه القرابة - على فرض قيامها - لا تدرك التهمة عنه (١)

وفي دعوى أخرى قالت المحكمة عن عدم اطاعة مرعوس لاوامر رئيسه :

« من حيث انه لا مراء في أن المتهم وقد سلك هذا المسلك لم يتخلف

(١) حكم المحكمة التأديبية في الدعوى رقم ١ مستلة قضائية جلسة ٢٨/٤/١٩٥٣ .

عن أداء واجبه المكلف به بحكم وظيفته فحسب بل شق على رئيسه عصا الطاعة ، وأبى الانصياع لما كلفه القيام به دون مسوغ من قانون أو واقع الامر . . ومن ثم زابلته إحدى الصفات الذاتية التي ينبغي أن يطبع عليها الموظف العام نفسه وهي طاعة الرئيس فيما لا يخالف القانون وحق لذلك عقابه « (١) » .

وقضت المحكمة بمجازاة مدرس لأنه « طهى الطعام في المدرسة فضلا عن شربه الجوزة والشاي في فئانها » (٢) .

واستدعى مصلون مستشفى إحدى المريضات الى غرفته بدعوى الكشف عليها فرفضت وقدمت شكوى ضده فدفع هذه الشكوى أمام المحكمة بالكيدية . وازاء عجزه عن اثبات دفاعه واجماع للشهود ضده قضت المحكمة التأديبية بمجازاته بخمسة شهر من مرتبه (٣) .

وغير موظف بجارته الخففة فتركت دراستها عقب نقله ، ورحلت معه بعد أن شعرت بالحمل . ولما طالبت بالزواج طلب منها تأجيله لحين عودتها من رؤية والدتها المريضة . وعند تحرك القطار فاجأها بقسمة زواج ألقاها إليها . ولما فتحتها تبينت أن زوجها المدون بالقسمة هو بواب المتهم . ورغم أن التحقيق الجنائي أسفر عن حفظ الشكوى إلا أن المحكمة التأديبية قررت ادانته ومجازاته لأن الامر أمر خلق يجب أن يتحلى به الموظف العام ولأن رضا الطرفين في هذا الفعل المنكر لا يشفع في دفع الجريمة الخلقية « (٤) » .

وفي انعكاس سلوك الموظف الخاص في غير نطاق الوظيفة على سلوكه العام في نطاق الوظيفة قالت المحكمة الإدارية العليا .

« لا يجوز الخلط بين حرية العقيدة ذاتها وبين سوء السلوك الشديد الذي قد يستفاد من التلاعب بالإديان بقصد تحقيق مآرب خاصة سرعان ما يرتد التلاعب عن دينه اذا ما تحققت . ومع التسليم بحرية العقيدة إلا أنه ليس من شك في أن مسلك التلاعب بالعقيدة بقصد تحقيق المآرب الخاصة يصممه بسوء السلوك الشديد من الناحية الخلقية . . . وسوء السلوك للموظف ، وهو في غير نطاق الوظيفة ينعكس على سلوكه العام

(١) في القضية رقم ١١ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/٤/٢٨

(٢) في القضية رقم ٢١٠ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٦٠/٣/٢

(٣) في القضية رقم ٨ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/٢/١٠

(٤) في القضية رقم ٢٥ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/٤/١٩

فى مجال الوظيفة من حيث الاخلال بكرامتها ، وما تستلزمه من الثقة والاعتبار»(١)

وشربت موظفات ليلة عيد الميلاد خمرا بالسكن الرسمى ، وفقدن رشدهن فاثرن ضجة كبيرة . ودافعن عن أنفسهن أمام المحكمة التأديبية بأن الاعتبارات الوظيفية لا يجوز أن يكون لها شأن الا فيما يمس مساسا واضحا ومباشرا للوظيفة العمومية ، وأن الموظف انسان قبل أن يكون موظفا ، وهو بذلك عرضة للخطأ والانحراف ، فلا يجوز أن يحاسب عن هذا الانحراف طالما لا يترد آثاره للوظيفة . وقد رأت المحكمة «أن تبعية المسكن للوظيفة لا ينفى عنه صفة المسكن الخاص بماله من حرمة ، وما يضى على ما يقع فيه من خصوصية .. ومن ثم فلا يكون ثمة محل لمؤاخذتهن»(٢) .

وقد استقر قضاء المحكمة الادارية العليا على أن سلوك الموظف الشخصى حتى فى غير نطاق الوظيفة ، أو خارج مجالها ، يتمكس على سلوكه العام فى مجالها»(٣) .

ثانيا - الواجبات المقررة بقانون الوظيفة

يهدف الشارع بإنشائه المرافق العامة الى اشباع خدمات عامة للجمهور يقتضيها الصالح العام . والموظف العام هو المكلف قانونا وبإداهة بتادية هذه الخدمات . لذلك ألزمه الشارع والعرف واجبات معينة يقتضيها حسن سير العمل وانتظامه . كما حظر عليه ممارسة أعمال معينة تتنافر مع الثقة المطلوبة فى الموظف ، وكرامة الوظيفة .

وقد نص القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة فى مصر (الحكومة المركزية والوحدات الادارية المحلية والعاملين بالهيئات العامة فيما عدا العاملين الذين تنظم شئون توظيفهم قوانين خاصة فيما نصت عليه هذه القوانين) على هذه الواجبات فى المواد من ٥٢ - ٥٤ ، وهى تتعلق بما يلى .

(١) المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ٨٥٢ لسنة ٣ قضائية جلسة ١٩٥٨/٦/٢١ .

وحكمها فى القضية رقم ١٠١٠ لسنة ١٠ قضائية جلسة ١٩٦٤/٥/٢٢ . المحاماة عدد يونيو ١٩٦٦ . صفحة ١١٤٣ .

(٢) المحكمة التأديبية فى القضية رقم ٢٣ لسنة ١ جلسة ١٩٦٩/٦/٣٠ .

(٣) المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٠١٠ لسنة ١٠ قضائية جلسة ١٩٦٤/٥/٢٢ .

- ١ - واجب الانتظام في أداء العمل (م ١/٥٢)
- ٢ - واجب التفاني والاخلاص فيه (م ١/٥٢)
- ٣ - المحافظة على كرامة الوظيفة (م ٢/٥٢)
- ٤ - التعاون مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة (م ٣/٥٢)
- ٥ - التعاون في تنفيذ أوامر وتعليمات الرؤساء بالدقة والامانة (م ٤/٥٢)

أما الاعمال المحظورة على الموظف العام فهي :-

- ١ - المحافظة على السرية التي تقتضيها طبيعة العمل (م ٨/٥٣)
- ٢ - الاحتفاظ بأوراق رسمية (م ٩/٥٣)
- ٣ - أداء أعمال للغير بأجر (م ٦/٥٢)
- ٤ - الجمع بين الوظيفة وعمل آخر يضر بحسن أداء الوظيفة (م ٥/٥٢)
- ٥ - ممارسة أعمال معينة (١١/٥٣)

٦ - مخالفة الاحكام والقواعد المالية (م ٥٣ / ١ - ٦)

١ - فبالنسبة لواجب الانتظام في العمل نصت المادة (٤٣) على أنه « لا يجوز للعامل أن ينقطع عن عمله الا لاجازة ممنوحة له في حدود الاجازات المقررة في المواد التالية »

والاجازات التي حددتها المواد (٤٢ - ٥١) هي : اجازات الاعياد والمناسبات الرسمية المقررة - اجازات عارضة - اجازات دورية - اجازات مرضية - اجازات دراسية - اجازات خاصة - اجازات وضع للعاملات .

وتنص المادة (٥٠) على « كل عامل لا يعود الى عمله بعد انتهاء اجازته مباشرة يحرم من أجره مدة غيابه » مع عدم الاخلال بالمسئولية التأديبية » .

٢ - وبالنسبة لواجب التفاني والاخلاص في العمل فقد نصت المادة (٥٢) « أن يؤدي العمل المنوط به بنفسه بدقة وأمانة ، وأن يخصص وقت العمل الرسمي لأداء واجبات وظيفته » .

ونصت أيضا على « أن يحافظ على كرامة وظيفته طبقا للمعرف العام، وأن يسلك في تصرفاته مسلكا يتفق والاحترام الواجب » .

كما نصت على « أن يتعاون مع زملائه في أداء الواجبات العاجلة اللازمة لتأمين سير العمل وتنفيذ الخدمة العامة » .

ونصت كذلك على « أن ينفذ ما يصدر اليه من أوامر بدقة وأمانة في حدود القوانين واللوائح والنظم المعمول بها . ويتحمل كل رئيس مسئولية الاوامر التي تصدر منه . كما يكون مسئولاً عن حسن سير العمل في حدود اختصاصه » .

فاذا عهد الموظف الى الغير بتصرف أمور الوظيفة كلها أو بعضها كان متخلاً بواجبه .

وقد قضت المحكمة التأديبية في هذا الشأن .

« ومن حيث أن الاصل أن يخصص الموظف وقته وجهده في الحدود المعقولة لأداء واجبات وظيفته ، وأن يقوم بنفسه بالعمل المنوط به في أوقات العمل الرسمية ، أو الذي يكلف بأدائه ولو في غير هذه الاوقات علاوة على الوقت المعين لها متى اقتضت مصلحة العمل ذلك .

ومن حيث أن المتهمين لم يقوموا بانجاز القدر من العمل المطلوب منها أدائه ، وبالتالي فهما مقصران في واجبات وظيفتهما ، ويكفون قد اقترفا ذنبا اداريا يستوجب مساءلتهما عليه ومعاقبتهما تأديبيا » (١)

وقضت في حالة طبيب بمركز رعاية الطفلس قبل اجرا عن عملية ولادة لسيدة مقيدة في هذا المركز بما يلي :

« ومن حيث أنه لا مراة في أن ما اتاه الطبيب المتهم انما هو خروج على مقتضى الواجب في أعمال الوظيفة ، واستغلال لسلطتها على نحو تأباه كرامة الوظيفة » (٢)

وقضت في حالة ممرض لم ينفذ أوامر رئيسه بما يلي :

« ومن حيث أنه لا مراة في أن المتهم — وقد سلك هذا المسلك — لم يتخلف عن أداء واجبه المكلف به بحكم وظيفته فحسب ، بل شق على رئيسه عصا الطاعة دون مسوغ من قانون أو واقع » (٣)

(١) الدعوى التأديبية رقم ٩ س قضائية جلسة ٢٨/١٢/١٩٥٨ .

(٢) الدعوى رقم ٥ س جلسة ٢٧/١/١٩٥٩ .

(٣) الدعوى رقم ١١ س ١ جلسة ٢٨/٤/١٩٥٩ .

وحتى يكون امر الرئيس واجب الطاعة ، وتنتفى تبعاً لذلك مسئوليته عن عصيانه ، أو تنتقل مسئولية الخطأ من المرؤوس للرئيس مصدر الامن يجب أن يتحقق الموظف من مشروعية الأمر الصادر اليه منه .

ومبدأ المشروعية مجمع عليه .

فالفقيه دوجي يرى « أن الخضوع انما يكون للقانون وليس للرؤساء » .

بمعنى أن الرئيس يجب أن لا يعطى سوى تطبيقات للقانون حتى يلتزم المرؤوس بتنفيذها لا على أنها أوامر منه وانما باعتبارها صادرة باسم القانون ، ومعلنة لحكمه .

ويقول الأستاذ عادل يونس رئيس محكمة النقض « أن الطاعة لا تكون الا لأمر شرعى » (١) .

ويرى الدكتور اسماعيل زكي « أن المرؤوس غير مقروض عليه طاعة أمر الرئيس متى كانت غير قانونية لان ذلك يتضمن اشتراكه مع رئيسه فى انتهاك القانون » (٢) .

ويقضى قانون العقوبات بمسئولية الموظف عن تنفيذ أمر الرئيس اذا كان مخالفاً للقانون ، وكان فى الامر جريمة ، الا اذا ثبت حسن نيته باعتقاده مشروعية العمل الذى اتاه (٣) .

٣ - وبالنسبة لواجب المحافظة على السرية التى تقتضيها طبيعة العمل أو الاستيلاء على أوراق العمل لنفسه فقد نصت المادة (٥٦) على أنه يحظر على العامل . (١) أن يفشى الامور التى يطلع عليها بحكم وظيفته اذا كانت سرية بطبيعتها أو بموجب تعليمات تقضى بذلك . ويظل هذا الالتزام قائماً ولو بعد ترك الخدمة . (ب) أن يحتفظ لنفسه بأصل أية ورقة من الاوراق الرسمية أو ينزع هذا الاصل من الملفات المخصصة لحفظه ولو كانت خاصة بعمل كلف به شخصياً » .

ومن أبرز الأمثلة على ذلك : أسئلة الامتحانات بكافة أنواعها -

(١) مقال الأستاذ يونس : مجلة ادارة قضايا الحكومة ٣٠ ٣٠ ص ٥٧ السالف الإشارة اليه فى رسالته ، ضمانات الموظفين .

(٢) فى رسالته (ضمانات الموظفين) .

(٣) شرح الأحكام العامة لقانون العقوبات - الدكتور السيد مصطفى السعيد صفحة

محاضر الجلسات السرية - التقارير السرية - المكاتبات السرية ٠٠٠ الخ.

٤ - أما بالنسبة للأعمال المحظورة أيضا فقد نصت المادة (٥٧) على العديد البارز منها كشراء عقارات ومنقولات ما تطرحه السلطات القضائية أو الادارية للبيع اذا كان ذلك يتصل بأعمال الوظيفة (فقرة أولى) أو مزاوله أى عمل تجارى (فقرة ثانية) ، أو الاشتراك فى تأسيس الشركات أو قبول عضويتها أو أى عمل فيها (فقرة ثالثة) ، أو أن يستاجر أراضى أو عقارات بقصد استغلالها فى الدائرة التى يؤدى فيها أعمال وظيفته اذا كان بهذا الاستغلال صلة بعمله (فقرة رابعة) أو أن يضارب فى البورصات (فقرة خامسة) أو أن يلعب القمار فى الاندية أو المحال العامة (فقرة سادسة).

٥ - وبالنسبة للمخالفات المالية المحظورة على العامل فقد عدتها المادة (٥٣) وهى - مخالفة القواعد والاحكام المالية المنصوص عليها فى القوانين واللوائح (فقرة أولى) ومخالفة الاحكام الخاصة بضبط الرقابة على تنفيذ الميزانية (فقرة ثانية) ومخالفة اللوائح والقوانين الخاصة بالمناقصات والمزايدات والمخازن والمشتريات وكافة القواعد المالية (فقرة ثالثة) والإهمال أو التقصير الذى يترتب عليه ضياع حق من الحقوق المالية للنسولة أو أحد الأشخاص العامة الأخرى أو الهيئات الخاضعة لرقابة ديوان المحاسبات ، أو المساس بمصلحة من مصالحها المالية ، أو يكون من شأنه أن يؤدى الى ذلك بصفة مباشرة (فقرة رابعة) أو عدم الرد على مناقصات ديوان المحسبات أو مكاتباته أو تأخير الرد عليها ، ويعتبر فى حكم علم الرد أن يجيب العامل اجابة الغرض منها الماطلة والتسويق (فقرة خامسة) أو عدم موافاة ديوان المحاسبات بغير عذر مقبول بالحسابات والمستندات المؤيدة لها فى المواعيد المقررة لها ، أو بما يطلبه من أوراق أو وثائق أو غيرها مما يكون له الحق فى فحصها أو مراجعتها أو الاطلاع عليها بمقتضى قانون انشائه (فقرة سادسة) .

وقد قضت المحكمة الادارية العليا أن النصوص الأمرة التى تضمنتها لائحة المخزن التى توجب تقديم تأمين ابتدائى كامل قدره ٢٪ قصد بها تحقيق مصلحة عامة متعلقة بجدية الطعانات وتحقيق المساواة بين المتقدمين فى المناقصات فلا يجوز للدائرة قبول عطاء واجب الاستبعاد لعدم دفع التأمين ، ويعد اجراء خاطئا من جانبها فلا ينتج أثره كقبول صحيح ينعقد به العقد الادارى (١) .

(١) المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ٢٨٤ لسنة ٥ قضائية جلسة

وقد نُسب لموظف بالسجون وجود زيادة في عهده من الأغذية . ورغم تبريراته التي ساقها بأن الزيادة ترجع الى ورود الأصناف بكميات كبيرة فقد قضيت المحكمة التأديبية بإدانتها . ذلك أن العجز والزيادة في المسائل المالية والمخزنية سواء (١) .

ونسب الى موظف الاستيلاء على اذن بريد بمبلغ ٢٠٠ مليم رسم اشتراك في مجلة ديوان الموظفين فدفع الموظف بأن المجلة لا تعتبر حكومية ، وأن إيراداتها لا تقيد بختر ٥٥ ع . ح ، ولا شأن لادارة حسابات الديوان بها ، الا أن المحكمة التأديبية رأت أن المجلة من التنظيمات الداخلية للديوان ، وبالتالي تعتبر حساباتها جزءا من ميزانيته ، وتسرى عليها القواعد المالية الحكومية ، (٢) .

ثالثا - الواجبات المقررة بالقوانين الأخرى :

تنص القوانين عامة على واجبات يتحتم على الموظفين القيام بها والا يمتدروا مخلين بواجبات وظائفهم .

١ - فقد نص قانون العقوبات على جرائم كثيرة يرتكبها الموظفون في أثناء تادية أعمال وظائفهم ، أو بسببها .

(١) من ذلك ما نصت عليه المواد من ١٠٣ - ١١١ عن جرائم الرشوة بأنواعها (نقدية - عينية - فوائد وامتيازات) أو الشروع فيها للقيام بعمل أو الامتناع عنه .

وقد قضت محكمة النقض بأن « الاخلال بواجبات الوظيفة التي تنص عليها المادة (١٠٤) عقوبات بشأن الرشوة هو كل عبث يمس الأعمال التي يقوم بها الموظف ، وكل تصرف أو سلوك ينتسب الى هذه الأعمال ويعد واجبا من واجبات أدائها على الوجه السوى الذي يكفل لها دائما أن تجري على منن قويم » (٣) .

وقضت أيضا بأن « الموظف الذي يخل بواجبات وظيفته مستثول جنائيا ولو لم توجد لديه ثبة الاتجار بالوظيفة بل يكفي مجرد نية استغلال الوظيفة للحصول على فائدة غير مشروعة من ورائها » (٤) .

(١) المحكمة التأديبية في القضية رقم ٤٧ لسنة ١ جلسة ١٩٥٩/١٢/٢٩ .

(٢) المحكمة التأديبية في القضية ١٥ لسنة ٢ جلسة ١٩٦٠/٢/٢١ .

(٣) نفس رقم ١٢٣ لسنة ٢٨ قضائية جلسة ١٩٥٨/١٠/٧ .

(٤) نفس رقم ١٥٦٦ لسنة ٢٩ قضائية جلسة ١٩٦٠/٣/٨ .

وقضت بأن « جريمة الرشوة » تتحقق في الموظف العمومي بمجرد طلبها » (١) .

(ب) ومن ذلك أيضا ما نصت عليه المواد من ١١٢ - ١١٩ عن جرائم اختلاس الأموال الأميرية والغدر .

وكل ما يشترط لأعمال هذه المواد أن يكون الجاني موظفا عموميا ، أو مكلفا بخدمة عامة أو يعمل ذي صفة عامة ، وأن يكون مأمورا بالتحصيل أو مندوبا له أو أمينا على ودائع أو صرفا منوطا بحساب نقود أو أمتعة بموجب القوانين أو اللوائح أو الأوامر كالصراف الذي يجمع أموال الاطيان ، أو الكاتب الذي يحصل عوائد الأملاك ورسوم الخمر ، أو المأذون الذي يحصل رسوم عقود الزواج ، أو محصل البلدية ، أو وكيل البريد ، أو كاتب السجن ، أو مخزنجي السكة الحديد ، أو أمين المكتبة ، أو أوراق أو مستندات بسبب وظيفته (٢) .

وقد قضت محكمة النقض بأنه ليس من الضروري أن ينتدب مأمورو التحصيل بأمر كتابي رسمي . فإذا وزعت أعمال المصالح ونيط بموظف عملية التحصيل أصبح من مأموري التحصيل الذين تنطبق عليهم هذه المواد (٣) .

وليس بشرط أن تكون وظيفة الشخص الأصلية حفظ الأمانات والودائع ، بل يكفي أن يكون ذلك جزءا من وظيفته ، أو يكون من مقتضيات أعمال وظيفته (٤) .

فإذا انضمت الصفات أو المقومات المشار إليها في الجريمة امتنع تطبيق تلك المواد . فإذا اختلست زوجة الصراف شيئا من الأموال الأميرية التي تحت يد زوجها فلا تعاقب بهذه المواد (٥) .

(ج) ومن ذلك أيضا ما نصت عليه المادة (١٢٠) عن توسط الموظف لدى قاضي أو محكمة لصالح أحد الخصوم أو إضرارا به سواء كان بطريق الأمر أو الطلب أو الرجاء أو التوصية .

-
- (١) نقض رقم ١٢٠٨ لسنة ٢٧ قضائية جلسة ٢٥/١٨/١٩٥٧ .
(٢) شرح قانون العقوبات - أحمد أمين . طبعة ١٩٤٩ . صفحة ٥٦ .
(٣) نقض جنائي في ٢٥/٥/١٩٢٧ . القضية رقم ٨٥١ لسنة ٤٤ قضائية .
(٤) نقض جنائي في ٢٥/٢/١٩٤٠ . مجموعة التواعد ج ٥ رقم ٢/٨٨ صفحة ١٦٠ .

(٥) شرح قانون العقوبات - المصدر السابق - صفحة ٥٨ .

(د) ومن ذلك أيضا ما نصت عليه المادة (١٢٤) عن ترك ثلاثة على الأقل من الموظفين أو المستخدمين العموميين عملهم ولو في صورة الاستقالة ، أو امتنعوا عمدا عن تأدية واجب من واجبات وظائفهم متفقين على ذلك أو مبتغين تحقيق غرض مشترك ، أو التحريض على ارتكاب هذه الجرائم أو تحييدها .

(هـ) ومن ذلك أيضا ما نصت عليه المواد من (١٢٦ - ١٣٢) عن أمر موظف بتعذيب متهم أو فعل ذلك بنفسه لحمله على الاعتراف ، أو دخوله مساكن الأفراد بغير رضائهم في غير الأحوال المصرح فيها بالقانون ، أو استعمال القوة مع الناس اعتمادا على وظيفته ، أو شرائه بناء على سطوة وظيفته عقارا أو منقولا قهرا عن مالكه ، أو الاستيلاء عليه بدون وجه حق أو بالاكراه للمالك على بيعه ، أو أخذه مأكولا قهرا بدون إذن أو بضمن بخس .

٢ - ونص قانون الإثبات على واجب عدم أداء الموظف الشهادة ولو بعد ترك الخدمة العامة عما يكون قد وصل الى علمه أثناء قيامه بوظيفته من معلومات لم تنشر بالطريق القانوني ، ولم تأذن السلطة المختصة بإذاعتها . (م ٦٥) .

٣ - ونص قانون الاجراءات الجنائية في المادة (٢٦) على واجب تبليغ النيابة العامة أو أقرب مأمور قضائي عن الجرائم التي يعلم بها الموظف أثناء تأدية عمله أو بسبب تأديته والتي يجوز للنيابة العامة رفع الدعوى العمومية عنها بغير شكوى أو طلب أو إذن .

وقضت محكمة النقض بأن مخالفة الموظف لهذا الواجب « يعرضه للمساءلة التأديبية لأنه يدخل في واجبات وظيفته » (١) .

وقضت أيضا بأن « للموظف التحفظ على المتهم اذا بدا من تصرفاته ما يوحي بأن في الأمر جريمة » (٢) .

وقضت المحكمة التأديبية بمعاقبة أمين محفوظات سفارة لم يبلغ عن انحراف قنصل يعتبر رئيسه . وقد رأت المحكمة أن المادة (٢٦) توجب عليه هذا الواجب رغم ذلك (٣) .

(١) نقض جنائي رقم ٦٤٥ لسنة ٢٨ ق جلسة ١٩٥٩/٦/٣٠ .

(٢) نقض جنائي رقم ١٠٧٥ لسنة ٢٩ ق جلسة ١٩٥٩/١١/١٧ .

(٣) المحكمة التأديبية في القضية رقم ١٥٧ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٦٠/١١/٣٠ .

٤ - نصت قوانين أخرى على حالات مماثلة .

(أ) فقد نصت - مثلا - المادة (٧٦) من القانون رقم ٩١ لسنة ١٩٥٩ - بشأن عقد العمل على حالات معينة تجيز لرب العمل فسخ عقد العامل دون سبق اعلان ودون مكافأة أو تعويض (انتحال شخصية غير صحيحة - تقديم شهادات مزورة - ارتكاب خطأ نشأت عنه خسارة جسيمة - عدم مراعاة التعليمات اللازم اتباعها لسلامة الموظفين - التنقيب بدون سبب مشروع أكثر من ٢٠ يوما متقطعة خلال سنة واحدة أو أكثر من عشرة أيام متصلة - عدم القيام بالالتزامات الجوهرية في عقد العمل - ارتكاب جنائية أو جنحة ماسة بالشرف أو الأمانة أو الآداب العامة ، وثبوت ذلك بحكم حائز لقوة الشيء المقضي به - تعاطي المخدر أثناء العمل أو وجوده في حالةسكر بين - الاعتداء على صاحب العمل أو المدير المسئول أو الاعتداء الجسيم على أحد رؤساء العمل أثناء العمل أو بسببه) .

ويجوز لرب العمل بدلا من الفصل ايقاع العقوبة التأديبية بشرط أن تكون واردة بلانعة الجزاءات .

(ب) نصت المادة الرابعة من قانون ديوان المحاسبات على أن « يختص بفحص ومراجعة حسابات كل هيئة تخرج لها الحكومة عن جزء من مال الدولة اما بطريق الإعانة أو لفرض الاستثمار ؛ وكذلك حسابات الشركات المساهمة التي تشترك فيها الدولة بما لا يقل عن ٢٥٪ من رأسمالها أو تضمن لها حدا أدنى من الربح أو تؤدي لها إعانة مباشرة » .

وقد بينت المواد التالية كيفية احكام الرقابة . فاذا كشفت هذه الرقابة عن مخالفة الموظف للقواعد المبينة في هذا القانون أو قوانين أخرى كان مخطئا واختصت المحاكم التأديبية بمحاكمته .

الظروف المخففة للمسئولية

- ١ - الدفاع الشرعي .
- ٢ - الضرورة .
- ٣ - حسن النية .
- ٤ - ضغط العمل وسوء توزيعه .
- ٥ - الاعتراف .

٦ - حدانة العهد بالخسة .

أولاً - والدفاع الشرعى حق مقرر للشخص المعتدى عليه لدفع اعتداء خطر حال .
ونطاق هذا الحق :

١ - أن يكون قد حدث اعتداء من الغير أو تأهب من الغير للاعتداء على الموظف .

وقد قضت محكمة النقض بأنه لا يلزم في الفعل المتخوف منه أن يكون خطراً حقيقياً بل يكفي أن يبدو كذلك في اعتقاد المدافع أو تصوره بشرط أن يكون هذا الاعتقاد مبنياً على أسباب معقولة (١) .

٢ - أن يكون هذا الاعتداء غير مشروع . أما إذا كان مشروعاً فلا ينشأ هذا الحق . فإذا أوقف موظف عن عمله ثم ذهب إلى مكتبه وأراد اثبات وقائع في بعض الدفاتر الرسمية فأمر رئيسه بمنعه من اثباتها فاعتدى عليه لا يكون هذا دفاعاً عن النفس وإنما اعتداء صريحاً على الغير .

٣ - أن يكون هذا الاعتداء حالاً ولا سبيل إلى دفعه إلا بالقوة .

وقد اعتبرت المحكمة التأديبية الدفاع الشرعى ظرفاً مخففاً للمسئولية .

ثانياً - وحالة الضرورة تتحقق بأن يجد الموظف نفسه في مواجهة خطر جسيم يهدده فلا يستطيع تفاديه إلا بارتكابه لأمر يعد خطاً كأن تنشب النار فجأة في مقر العمل فيضطر الموظف لالقاء بعض مهمات العمل عليها لمنع انتشارها .

ثالثاً - وحسن النية ظرف مخفف للمسئولية متى ثبت بالدليل القاطع أو من ظروف الخطأ وملابساته .

نسب لموظف أنه حينما كان يقوم بأعمال النظارة قيد السلفة المستديمة بكراسة عادية خلافاً للتعليمات . ولما قدم للمحكمة التأديبية دافع عن نفسه بأنه بحث عن الدفاتر الرسمية فلم يجدها ، وأنه أجرى

(١) تقرى جتائى رقم ٥١ لسنة ٢٨ ق جلسة ١٩٥٨/٤/٨ .

عليه التفتيش عدة مرات فلم يبينه أحد. كما أنه يجمل التعليمات المالية فقطست المحكمة ببراءته (١) .

رابعاً - وفقد الادراك أثناء تادية مهام الوظيفة سبب آخر لتخفيف المسؤولية كالجنون الطارئ أو المرض العضى أو تعاطى المخدر على غير علم منه .

وهذا اسوة بما نص عليه المادة (٦٢) من قانون العقوبات التى تقول « لا عقاب على من يكون فاقد الشعور أو الاختيار فى عمله وقت ارتكاب الفعل أما لجنون أو عامة فى العقل وأما لغيوبة ناشئة عن عقابر مخبرة أيا كان نوعها اذا أخذها قهراً عنه أو على غير علم منه بها » .

خامساً - وقضت المحكمة التأديبية بأنه «أما وقد بان أن المتهم وهو أمين مخزن كان مكلفاً بالعمل فى القاهرة والقناطر فى نفس الوقت . الأمر الذى يتلذر معه قيامه بالإشراف الفعلى ويقتضى مساءلته مسئولية مخففة» (٢) .

أما عن سوء توزيع العمل فقد قضت بان «سوء توزيع العمل ، وتراخى السلطات المختصة فى رعاية المرفق هو الذى ساعد المتهم على الوقوع فى الخطأ مما ترى معه المحكمة عند تقديرها للجزاء مراعاة هذا التقصير من الإدارة» .

كما قضت بأنه «إذا انعدمت الرقابة الفعلية وسار العمل سيرا ارتجالياً يتنافى مع الغرض الذى انشئ المرفق لتحقيقه تعين الرافعة بالمتهم» (٣) .

سادساً - ومبادرة المتهم بالاعتذار تدل على نقطة ضيمره ، وتقديره للمسئولية وبالتالي تقضى المحكمة بتخفيف العقوبة عنه فى أحوال كثيرة .

وقد قضت المحكمة التأديبية باستعمال الرافعة مع موظف اعترف طوال مراحل التحقيق بأنه أخذ أربعين جنيهاً من رسوم النشاط لقضاء مصلحة له تحت ضغط ظروف شخصية قاهرة ، وأنه ردهم بالتالى (٤) .

(١) فى القضية ٥٧ لسنة ١/٢/١٩٦٠ .

(٢) فى القضية ٣٤ لسنة ١/٢/١٩٥٩ .

(٣) فى القضية رقم ٣١ لسنة ٢ ق جلسة ١٦/٢/١٩٦٠ .

(٤) فى القضية رقم ١٦٢ لسنة ١ ق جلسة ١٦/١١/١٩٦٠ .

واعترف موظف بإرساله خطابات غرامية الى موظفة رغما عنها ،
ومع ذلك فقد رأت المحكمة التأديبية استعمال الرأفة معه لانه تزوجها
بعد ذلك حرصا على استقراره العائلي (١) .

سابعاً - وقد قضت المحكمة التأديبية أيضا باستعمال الرأفة مع
موظف «لحدائنة العهد بالخدمة ، وقلة الخبرة ، وسوء التوجيه من
الرئيس المباشر الذي كان يتلمس له الاخطاء بدلا من بذل النصيحة» (٢) .

الظروف المشددة للعقوبة التأديبية

لم يرد بالقانون التأديبي حصر لها استنادا الى حرية للقاضي في
تقدير الجزاء الملزم للذنب الإداري الثابت .

وقد استقر القضاء التأديبي على اعتبار الأمور الآتية ظروفًا
مشددة :

١ - الاستمرار .

فقد قضت المحكمة التأديبية بأن «المتهم لم يرتدع للجزاء السابق
توقيعه عليه . ولاشك في أن استمراره فيه هو من المخالفات المتجددة
التي لا تحول فيها محاكمة سابقة من إعادة محاكمته من جديد .. مما
تري معه المحكمة أخذه بالشدّة » (٣) .

٢ - الإعتياد .

فقد قضت المحكمة بأن «المتهم وقد اعتاد تغيير الحقيقة في الأوراق
الرسمية واصطناع المستندات . الأمر الذي يدل على بالغ استهتاره .
ولا يهون من شأنه أنه لم يتعد الى النيل من ذمته .. ومع ذلك فهو يبرر
تشديد الجزاء» (٤) .

عوارض المسؤولية التأديبية

تسقط الدعوى التأديبية في الأحوال الآتية :

١ - الوفاة بعد الفعل موضوع الجزاء .

-
- (١) في القضية رقم ١٠٦ لسنة ١ ق جلسة ١٩٥٩/١٠/١٢ .
 - (٢) في القضية رقم ٢١ لسنة ١ ق جلسة ١٩٥٩/٥/١٩ .
 - (٣) في القضية رقم ٢٨ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٦٠/١/٢٠ .
 - (٤) في القضية ١٢٣ لسنة ١ ق جلسة ١٩٦٠/١/٢٧ .

فإذا حصلت الوفاة قبل رفع الدعوى العمومية امتنع رفعها .
وإذا حصلت بعد رفعها ، وقبل الحكم قضت المحكمة بانتضاء الدعوى.

٢ - تسقط الدعوى التأديبية بقوة القانون أيضا بمضي سنة من تاريخ علم الرئيس المباشر بوقوع المخالفة أو ثلاث سنوات من تاريخ ارتكابها دون افتتاح التحقيق أى المدتين أقرب .

وتنتقطع هذه المدة بإجراءات التحقيق أو الاتهام أو المحاكمة .
وتسرى المدة من جديد ابتداء من آخر اجراء . وإذا تعدد المتهمون فإن انقطاع المدة بالنسبة الى أحدهم يترتب عليه انقطاعها بالنسبة الى الباقين بقوة القانون (م ٦٢ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ الخاص بنظام العاملين المدنيين بالدولة) .

٣ - كانت الدعوى التأديبية تسقط بترك الموظف الخدمة بموجب القانون ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ وتقتصر المساءلة على الناحية المالية . الا أن كلا من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٤ ، ثم القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ قد نص على امكان مساءلته عن المسئوليتين اذا بدىء التحقيق قبل ترك الخدمة نظرا لما لمسه من كثرة ارتكاب المخالفات الادارية ، واثرها على حسن سير المرافق العامة . ويجوز فى المخالفات المالية التى يترتب عليها ضياع حق الخزانة اقامة الدعوى التأديبية ولو لم يكن قد بدىء فى التحقيق قبل انتهاء الخدمة وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انتهائها (م ٦٧ من القانون الاول و ٦٤ من القانون الاخير) .

٤ - قضت المحكمة التأديبية بأنه «متى قامت وحدة بين الدعوى التأديبية الحالية والسابقة من حيث شخص المتهم والمخالفة وأنه قد جوزى عنها فيكون الدفع بعدم جواز نظر الدعوى قائما على سند صحيح من القانون» (١) .

٥ - تنص المادة (١٢) والمادة (١٣) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على مواعيد اخطار الوزير أو الوكيل أو الرئيس المختص بحفظ الاوراق من النيابة الادارية ، أو لبيان ما اذا كانت المخالفة لانتسبج

(١) انظر فى الملغ بعدم قبول الدعوى لرفعها بعد الميعاد حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٨ لسنة ٢ ق جلسة ٢٦/٤/١٩٦٠ (دائرة دمشق) والقضاء التأديبي المعاصر صلاح الدين الطوخى صفحة ٢٣٦ .

توقيع عقوبة. أشد من الخصم من المرتب « وعلى اخطار رئيس ديوان الحسابات بالقرارات الصادرة من الجهة الإدارية في شأن المخالفات المالية .

وللمختص في تلك الحالات أن يوافق على رأى النيابة أو إعادة الأوراق إليها لرفع الدعوى التأديبية . وذلك في مدة معينة هي ١٥ يوما على الأكثر والا فان الدعوى تكون غير مقبولة ، وان كانت بعض الأحكام والشرح اعتبروها مواءمات تنظيمية لا يترتب عليها عدم قبول الدعوى (١) .

٦ - الاجراء الباطل يؤثر على سير الدعوى التأديبية طبقا لقاعدة ان ما يبنى على الباطل باطل .

ولكن البطلان لا يكون في كل الحالات بل يفرق فيها بين اجراء وآخر .

(١) فقد حددت المحكمة الادارية العليا الشروط الاساسية التي يجب ان يقوم عليها كل تحقيق - والا تعرض للبطلان - بقولها :

«ان التحقيق يجب أن يتم في حدود الأصول العامة ، وبسرعة الضمانات الأساسية التي تقوم عليها محاكمته بأن تتوافر فيه ضمانات السلامة والحيدة والاستقصاء لصالح الحقيقة ، وأن تكفل به حماية حق الدفاع للموظف تحقيقا للعدالة . فاذا تم استجماع الوقائع المكونة للذنب التأديبي واستخلصت عناصر الاتهام بأسلوب مشروع من مصادرها الصحيحة ، وضمت الأوراق المؤيدة لها ، وأكملت بأقوال الشهود من الموظفين وغيرهم أو بالتحريات أو الإيضاحات أو التقارير المقدمة عنهم ، ووجه الموظف المحال للمحاكمة التأديبية بهذا كله ... لابتداء ملاحظاته عليها ، ومكن من الاطلاع على التحقيقات التي أجريت والأوراق المتعلقة بها أو أخذ صورة منها ان شاء ، وأجيب الى طلبه بسماع شهود أو ضم أوراق أو تقارير أو استيفاء اجراء ، وسمح له بإبداء أقواله ودفاعه وملاحظاته كتابة أو شفها سواء بنفسه أو بحام عنه ... اذ تحقق هذا كله ، ولم يقع اخلال به ، فان النيابة التي استهدفها المشرع من الأحكام الخاصة بأجراءات التأديب في هذا

(١) انظر في الدفع بعدم قبول الدعوى لرفوها بعد المياد حكم المحكمة الادارية العليا في القضية رقم ١٨ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٦٠/٤/٢٦ (دائرة دمشق) والقضاء التأديبي المعاصر - صلاح الدين الطوشي صفحة ٢٢٦ .

الخصوص تكون متحققة . ولا يقدح في صحة هذا النظر ما تضمنته لائحة قانون التوظيف أو قانون النيابة الإدارية من نصوص خاصة بالتحقيق في المحاكمات التأديبية ، إذ لا تعدو أن تكون أحكاما توضيحية وإرادة على سبيل التوجيه والتنظيم في حدود أحكام القانون الذي تستند إليه . . . دون ترتيبه جزاء البطلان على عدم اتباع شكلياتها ، وهو الجزاء الذي لم يقرره القانون ذاته على مثل هذه المخالفة (١) .

(ب) وقضت بأن «المادة (٤٦) من لائحة التوظيف جعلت الأمير بالتحقيق للوزير بالنسبة للمعينين بمرسوم أو من هم في درجة مدير عام نظرا لأهمية مراكزهم وخطورتها . وجعلت الأمر بالنسبة لمن دونهم من الموظفين لوكيل الوزارة أو مدير المصلحة بحسب الأحوال . . . أن تلك المادة إنما وضعت ضمانات خاصة للموظفين هي ألا يصدر الأمر بالتحقيق ممن هم دون الوزير بالنسبة للمعينين بمرسوم أو من هم في درجة مدير عام ، ومن هم دون الوكيل أو رئيس المصلحة بالنسبة لغيرهم» (٢) .

(ج) وقضت بأن «الأجراء لا يكون بطلا إلا إذا نص القانون على بطلانه ، أو شابه عيب جوهري ترتب عليه ضرر للخصم ، وبزول هذا البطلان إذا نزل عنه من شرع لمصلحته ، أو إذا رد على هذا الأجراء بما يدل على أنه اعتبره صحيحا أو قام بأى عمل أو أجراء آخر بأعتباره كذلك فيما عدا الحالات التي يتعلق فيها البطلان بالنظام العام» (٣) .

(د) وقضت بأن «القرار الإداري لا يبطل لعيب شكلي إلا إذا نص القانون على البطلان عند اغفال هذا الإجراء ، أو كان الإجراء جوهريا في ذاته بحيث يترتب على اغفاله بطلان القرار بحسب مقصود الشارع» (٤) .

(هـ) وإذا كانت المحكمة التأديبية غير مختصة بنظر الدعوى وظيفيا أو نوعيا فإنها تقضى من تلقاء نفسها بعدم اختصاصها لتعلق الاختصاص

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٠٠٤ لسنة ٥ ق جلسة ١٩٦٠/٢/٢٧ .

(٢) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ٨٢٩ لسنة ٣ ق جلسة ١٩٥٧/١٢/١٤ .

(٣) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٤٢ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٥٧/٣/٩ .

(٤) قواعد المرافعات . محمد المشاوي ود . عبد الوهاب المشاوي . ج ٢ ص ٢٣٤ .

الوظيفي والنوعى بالنظام العام . والدفع بعدم الاختصاص الوظيفي يجوز ابتداءه في أية حالة تكون عليها الدعوى . أما النوعى فلا يجوز التمسك به لأول مرة أمام المحكمة الادارية العليا (١) .

وقد دفع موظف بانتفاء ولاية المحاكم التأديبية بمحاكمته لان التهمة المنسوبة اليه وقعت سنة ١٩٤٧ ولم يكن موظفا عاما الا من سنة ١٩٥١ اذ كان ضمن موظفي التعليم الحر . وقد قضت المحكمة التأديبية بعدم الاختصاص بنظر الدعوى (١) .

وقدمت النيابة الادارية ممرضة بمستشفيات الجامعة لمحاكمتها فدفعت بعدم اختصاص المحكمة التأديبية لخضوعها لقانون الجامعات رقم ١٨٤ لسنة ١٩٥٨ وقبلت المحكمة الدفع (٢) .

ودفع موظف بانتفاء ولاية المحاكم التأديبية بمحاكمته لأن ما نسب اليه وقع منه بوصفه رئيس لجنة رياضية تخضع لقانون الجمعيات رقم ٣٨٤ لسنة ١٩٥٦ ، كما أن تصديق وزارة الحربية على لوائح هذه اللجنة لا يضي عليها الصفة العامة ، ولا يقلبها وحدة من الوحدات الادارية فقضت المحكمة بقبول الدفع وعدم الاختصاص (٣) .

ملامة العقاب للخطأ الثابت

إذا تحققت المحكمة التأديبية من ارتكاب الموظف للتهمة أو التهم المنسوبة اليه ، في الحدود السالف ذكرها ، ولم يقيم الموظف مانع من موانع المسئولية ، وكانت تختص بالفصل في الدعوى على نحو ما أشرنا ، أوقعت العقاب الملائم للذنب الادارى المقررف .

وتختلف حدود العقاب الذى توقعه السلطات الرئاسية كما يلى :

١ - ان المشرع خول عدة عقوبات للسلطة الرئاسية (لشاغلي الوظائف العليا كل في دائرة اختصاصه) ابتداء من الانذار الى المحصم من المرتب مدة لا تتجاوز ٣٠ يوما في السنة الواحدة بحيث لا تزيد مدة العقوبة في المرة الواحدة عن ١٥ يوما . وللوزير أو المحافظ المختص أو رئيس مجلس الادارة ، حسب الأحوال ، سلطة توقيع عقوبات الانذار والمحصم من المرتب

(١) في القضية رقم ١٧١ لسنة ١ ق جلسة ١٩٦٠/٥/١٢

(٢) في القضية رقم ١٥٩ لسنة ٢ ق جلسة ١٩٦٠/١١/٢٨

(٣) في القضية رقم ٢ لسنة ١ ق جلسة ١٩٥٩/١٠/٢٤

بحيث لا تزيد مدد الحصر في السنة الواحدة على ٦٠ يوما سواء تم توقيعها دفعة واحدة أو على دفعات . كما يكون له سلطة إلغاء القرار الصادر بتوقيع العقوبة وتعديله . وله أيضا إذا ألغى القرار أن يحيل العامل الى المحكمة التأديبية خلال ٣٠ يوما من تاريخ إبلاغه بالقرار .

أما العقوبات الأخرى فلا يجوز توقيعها الا بقرار من المحكمة التأديبية (م ٥٨ من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١) .

وللسلطة المختصة أن توقف العامل عن عمله احتياطيا اذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة لا تزيد على ثلاثة أشهر .

ولا يجوز مد هذه المدة الا بقرار من المحكمة التأديبية للمدة التي تحددها . ويرتب على وقف العامل عن عمله وقف صرف نصف أجره ابتداء من تاريخ الوقف . ويجب عرض الأمر فورا على المحكمة التأديبية المختصة لتقرير صرف أو عدم صرف الباقي من مرتبه . فاذا لم يمرض الأمر عليها خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف وجب صرف المرتب كاملا حتى تقرر المحكمة ما يتبع في شأنه . وعلى المحكمة التأديبية أن تصدر قرارها خلال عشرين يوما من تاريخ رفع الأمر اليها . فاذا برى العامل أو حفظ التحقيق أو عوقب بعقوبة الانذار صرف اليه ما يكون قد أوقف صرفه من أجره . فان عوقب بعقوبة أشد تقرر السلطة التي وقعت العقوبة ما يتبع في شأن الأجر الموقوف صرفه (م ٦٠ من القانون المذكور) . وتختص المحكمة التأديبية وحدها بتوقيع باقي العقوبات المنصوص عليها في المادة (٥٧) من القانون المذكور .

٢ - ان التسليم بالسلطة التقديرية للجهة الرئاسية في توقيع الجزاء التأديبي لم يمنع محكمة القضاء الإداري من الحكم بالتعويض عند ثبوت تصسف الجهة الرئاسية في استعمال سلطتها (١) أو مخالفتها للقانون . (٢) أما تصسف المحكمة التأديبية في استعمال سلطتها أو مخالفة قضائها للقانون لا يخلو للموظف حتى اقتضاء أي تعويض الا في أحوال الخطأ المهنى الجسيم وبالشروط التي قررها قانون المرافعات . (٣)

(١) محكمة القضاء الإداري في ١٥/٥/١٩٥٥ . ص ٤ . ص ٩٠٤ .

(٢) محكمة القضاء الإداري في ٢٢/٤/١٩٥٦ في القضية رقم ١١١٩٤ لسنة ٨ .

(٣) نص المادة (٤٩٤) مرافعات فقرة أولى على قبول دعوى مفاصلة القاضي اذا وقع منه في عمله غش أو تدليس أو غدر أو خطأ مهنى جسيم . وتكون الدولة مسئولة عما يحكم به من التعويضات عليه بسبب ذلك . ولها حق الرجوع عليه وجاء في المذكرة التفسيرية =

٣ - إن القضاء الإداري يؤغل فيه فحص سبب القرار الإداري الذي أصدرته السلطة الرئاسية من حيث قيام الحالة الواقعية التي بررت إصداره ، ومدى مطابقة تكييف السلطة الرئاسية لهذه الوقائع . بل يراقب أيضا ملاءمته ، والهدف الذي تصبو لتحقيقه على ضوء فكرة الانحراف عن السلطة .

أما المحكمة الإدارية العليا ، وهي الرقابة على حسن تطبيق المحاكم التأديبية للقانون ، فتسلم بالنتائج التي انتهت إليها هذه المحكمة متى كانت مستندة إلى وقائع صحيحة ، مستمدة من أصول ثابتة في الأوراق ، ومكيفة تكييفاً قانونياً سليماً . فهي لا تؤغل في مناقشة الوقائع ، ووزن الأدلة التي بنت عليها المحكمة قضاها ، بل تترك لها حرية في تكوين عقيدتها من أي دليل تستخلصه من الدعوى .

وقد جاء في أحد أحكام المحكمة الإدارية العليا في هذا المعنى :

« انه لا محل للتعقيب على قضاء المحكمة التأديبية باستئناف النظر بالموازنة والتزجيج فيما قام لدى المحكمة التي أصدرت الحكم من دلائل وبيانات وقرائن أحوال ، اثباتاً أو نفياً ، في خصوص قيام أو عدم قيام الحالة الواقعية أو القانونية التي تكون ركن السبب في الجزاء مادام تكييفها للواقع سليماً » (١)

٤ - وإذا كانت القوانين لم تستطع حصر كل المخالفات الإدارية ، وبالتالي قد تعذر تحديد عقاب لكل خطأ يثبت وقوعه فإن هناك ضوابط عامة ينبغي للجهات الرئاسية والمحاكم التأديبية مراعاتها بدقة والا تعرضت قراراتها للألغاء والتعويضات حسب كل حالة ، وفي الحدود التي سلف ذكرها ، وهي :

(أ) مطابقة العقوبة للقانون - فلا تملك الجهة الرئاسية أو المحكمة التأديبية أن توقع غير الجزاءات الواردة بالقانون حتى لو رأت أنها لا تتلاءم مع الخطأ الثابت .

= لقانون المرافعات السابق أن الخطأ الملحق بالجسيم من القاضي في عمله أمر نادر الوقوع . وإذا وقع فإن القاضي ينبغي ألا يفي من تحمل تبعته ، وألا يحال بين الأفراد وبين مقاضاته .

(١) - حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٠٠٤ لسنة ٥ ق بجلسة ١١٦٠/٢/٢٧ .

فقد قضت محكمة القضاء الإداري في هذا الشأن بما يلي :
« إن القرار التأديبي بالزام المسمى برد المبالغ التي استولى عليها
من اعانة غلاء المعيشة بلا حق لم يستحدث عقوبة فحسب بل تعدها إلى
الفصل في منازعة لا يملك الفصل فيها فاغتصب بذلك سلطة القضاء ،
وأصبح قراره في هذا الشأن معلوما » (١)

وقضت المحكمة التأديبية بما يلي :
« من حيث أن القرار صدر عن مخالفة مالية في ظل المرسوم بقانون
رقم ١٣٢ لسنة ١٩٥٢ ، وهو القانون الذي نزع اختصاص الجهات
التأديبية المنصوص عليها في القانون رقم ٢١ لسنة ١٩٥٢ بشأن نظام
موظفي الدولة في جميع ما يتعلق بتحقيق المخالفات المالية والمساءلة عنها ،
بألغة ما بلغت من التفاهة ، وخصها بأحكام تختلف عن الأحكام العامة التي
أوردتها قانون موظفي الدولة في شأن التأديب ، فجعل تحقيقها من
اختصاص هيئات محايدة والمساءلة عنها لمجلس خاص هو المجلس
التأديبي للمخالفات المالية ، ومن ثم فإن القرار سالف الذكر قد صدر
بهذا الوضع ممن لا يملك إصداره لابعده وأن يكون مجرد فعل مادي
عديم الأثر قانونا » (٢)

(ب) **عقالة الجزاء** - على أساس ، أن الهدف من العقاب هو الزجر
لا الانتقام ، فإذا كان توقيع الجزاء لا يحقق هذا المعنى كان توقيع
عشنا .

فقد قضت المحكمة التأديبية بما يلي :
« والمحكمة وهي في مقام تقدير الجزاء المناسب لما اقترف (الموظف)
إنما تضع في اعتبارها تلك الظروف المخففة الخاصة بالموظف المذكور والتي
ترجع إلى حداثة عهده بالخدمة ، وعدم توقيع جزاءات سابقة ضده ، وسلامة
مسلكه منذ دخوله الخدمة ، ثم قيامه بأداء كامل المبلغ المسروق » (٣)

وقضت في تهمة مبرس اعتدى على رئيسه بما يلي :
« ومن حيث أن ثبوت ما ارتكبه المدرس المذكور في المخالفات المشار
إليها يتم عن سلوك معيب لا يتفق مع ما يجب أن يكون عليه المدرسون
خاصة باعتبارهم مسئولين عن تربية النشء وثقيفه بالأخلاق الفاضلة .

(١) في القضية رقم ١٣٧ لسنة ٨ قضائية جلسة ١٣/١٢/١٩٥٦ -

(٢) في القضية التأديبية رقم ٣ سنة ١ جلسة ٢٦/١/١٩٥٩ -

(٣) الدعوى التأديبية رقم ٤ سنة ١ جلسة ١٥/١٢/١٩٥٨ -

وبهذه المثابة فإنه من المتعين أخذه بالشدة حتى يرعوى ، وحتى يكون في الجزاء الصارم الذى يوقع ضده ما يزرع غيره ٠٠٠ ومع ذلك فإن هذه المحكمة وهى فى مقام تقدير الجزاء المناسب لما اقترفه المدرس المذكور تأخذه بالرافة بالنظر الى حداثة عهده بالخدمة ، فتعطيه بذلك فرصة أخرى يستطيع بعدها عدم تنكب الطريق المستقيم مستقبلا» (١)

وقضت فى دعوى تعدد فيها المسئولون عن خطأ مشترك متماثل :

« انه وقد تساوى الثلاثة موظفين فى ارتكاب الخطأ الا أن أحدهما قد تحصن بالجزاء الادارى بخضم يوم من مرتبه فترى المحكمة مراعاة منها للتناسق وتحقيقا للمعادلة مجازاة الآخرين بخضم يوم من مرتبهما » (٢)

وقالت المحكمة الادارية العليا فى حكم حديث لها فى هذا الشأن وهى ترسم حدود المعادلة فى الجزاء :

١ - « يجب أن يكون الجزاء التأديبى عادلا ، خاليا من الاسراف فى الشدة والامعان فى استعمال الرافعة . وجزاء الفصل لابلجأ اليه الا اذا كانت المخالفة خطيرة أو كانت حالة المخالف ميوؤسا منها ، لا يرجى تحسنها .

٢ - « امعان الجزاء التأديبى فى الشدة ، يجذبه الى دائرة عدم المشروعية ، وللمحكمة أن تعمل سلطانها فى انزال الحكم الصحيح للقانون » (٣)

(ج) - « تسبب القرار - ذلك أن تسبب القرار هو الضابط على استخلاص أدلة الادانة من أصول منتجة ، وتكييفها التكييف القانونى السليم ، ثم توقيع العقاب على وقائع ثابتة دون اخلال بحق الموظف فى الدفاع عن نفسه ، وبقدر ما يوازى تلك الوقائع دون زيادة أو نقصان » (٤)

(١) الدعوى التأديبية رقم ٢٨ سنة ١ جلسة ١٦/١/١٩٥٩ .

(٢) الدعوى التأديبية رقم ٧٠ سنة ١ جلسة ٢٢/٣/١٩٥٩ .

(٣) حكم المحكمة الادارية العليا فى الطعن رقم ١٤٤ لسنة ١٠ ق جلسة ١٩٦٥/٥/٢٢ .

المحاماة . يونيو سنة ١٩٦٦ . صفحة ١١٤٤ .

(٤) حكم محكمة القضاء الادارى فى القضية رقم ١٥٠٨ لسنة ٧ ق جلسة ١٩٥٦/١١/١١ حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٤/١٢/١٩٦٣ . مجموعة أبو شاذى - صفحة ٧٨٣ .

ولكن المحكمة غير ملزمة بتعقب حجج المصوم ، والرد على كل منهما على استقلال ، وانما حسبها أن تقيم قضاها على أسباب سائفة تكفى لحملها (١) .

كما لا يشترط أن ترتب الأسباب ترتيبا معينا فابداء أسباب البراءة متداخلة في أسباب الادانة لا يبلغ العيب المبتل للحكم (٢)

وقضت محكمة النقض في ذلك بما يلي :

« وانه وان كان ما أوردته المحكمة في أسباب حكمها يناقض بعضه بعضا مما يبين منه أن المحكمة فهمت الدعوى على غير حقيقتها فجاء حكمها مضطربا بحيث لا يعرف منه من هو الفاعل ومن هو الشريك في الجريمة ، ولا من قصدت ادانته من المتهمين ، وكان الأمر ليس مقصودا على مجرد خطأ مادي لا يؤثر على سلامة الحكم بل تجاوزه الى فهم الواقعة على غير حقيقتها فان الحكم يكون معيبا بالتناقض والتخاذل ويتعين نقضه (٣) .

وحكمت المحكمة الادارية العليا بما يلي :

« ان الادارة اذا ذكرت أسبابا للقرار فانها تكون خاضعة لرقابة القضاء الاداري للتحقيق من مدى مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون ، وأثر ذلك في النتيجة التي انتهى اليها القرار . وهذه الرقابة تجد حدها الطبيعي في التحقيق ما اذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصا سائفا من أصول تنتجها مادي وقانونا . فاذا كانت منترزة من غير أصول موجودة أو كانت مستخلصة من أصول لا تنتجها ، أو كان تكييف الوقائع - على فرض وجودها مادي - لا ينتج النتيجة التي يتطلبها القانون كان القرار فاقدا لركن من أركانه هو ركن السبب ، ووقع مخالفا للقانون » (٤)

(د) إمكان تنفيذ الجزاء - فمن العبث أن تصدر الجهة الرئاسية أو المحكمة التأديبية عقابا يتعذر تنفيذه .

وفي ذلك قضت المحكمة الادارية العليا .

« انه من المسلمات أن يكون الجزاء في نوعه أو مقداره مرهونا

(١) نقض مدني رقم ٤٢٤ لسنة ٢٥ قضائية جلسة ١٩٦٠/٤/٢٨ .

(٢) نقض مدني رقم ٢٢٥٢ لسنة ٢٨ قضائية جلسة ١٩٥٩/٣/٢ .

(٣) نقض رقم ٤٦٨ لسنة ٢٩ قضائية جلسة ١٩٥٩/٦/٢٣ .

(٤) المحكمة الادارية العليا في ١٩٦٤/٥/٣١ و ١٩٥٦/٣/٢٧ و ١٩٥٦/١٢/١٥ .

مجموعة أبو شادي صفحة ١٧٤٩ .

للقابلية، للتنفيذ بعد صدورهم^{١٠} وربما أن المتهم مجند فترى مجازاته بالانذار^(١)

(هـ) القضاء بالبراءة عند الشك - ذلك لأن توقيع الجزاء يجب أن يبنى على الجزم واليقين^{١١} ويترتب على ذلك أن الشك يجب أن يفسر لصالح المتهم لا ضده^{١٢}.

فقد قضت المحكمة التأديبية بما يلي :

« انه من المبادئ التي تتسامى عن الجدل أن الأصل في الإنسان البراءة وأن الحكم بالإدانة يجب أن يبنى على الجزم واليقين لا على مجرد الظن والاحتمال - ومن هنا كان المبدأ السائد أن الشك يفسر لصالح المتهم - وإذا كانت تلك المبادئ تجد مجالها الأصيل في القانون الجنائي ، فغضلاً عن أنها لا تجافي خصائص هذا القضاء فهي أصل عام في المحاكمات^(٢) »

ولكن المحكمة الإدارية العليا قضت بعكس ذلك إذ قالت :

«... فإذا كانت هناك أسباب قوامها الشك أو التجهيل حالت دون محاكمته جنائياً فإنها لا ترفع عنه الشبهة التي اكتتفتها ، والتي تكفي بذاتها لمساءلته في المجال الإداري^{١٣} ذلك أن الأمر يتعلق في هذا المجال لا بالخصاص عنه بل بالأطمئنان إلى وجوده في وظيفته وصلاحيته للقيام بأعبائها على الوجه الذي يحقق الصالح العام »^(٣)

الوقف عن العمل

هناك نوعان من الوقف عن العمل :

١ - الوقف الرئيسي

(أ) تنص المادة (٦٠) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن « للسلطة المختصة ، أن توقف العامل عن عمله احتياطياً إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك لمدة ثلاثة أشهر^{١٤} ولا يجوز مدد عنه المدة إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة للمدة التي تحددها »

(١) المحكمة المذكورة في القضية رقم ١٢ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٥٩/٦/١

(٢) المحكمة التأديبية في الدعوى ١٥ لسنة ٣ قضائية جلسة ١٩٦٠/١٢/١١

(٣) المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٧٥٥ لسنة ٢ جلسة ١٩٥٧/٦/٢٩

(ب) تنص المادة (٥٧) من القرار الجمهوري بالقانون رقم ٦ لسنة ١٩٧١ بإصدار نظام العاملين بالقطاع العام على أن لرئيس مجلس الإدارة سلطة توقيع جزاء الوقف عن العمل مع صرف نصف المرتب لمدة لا تتجاوز ثلاثة أشهر على العاملين من جميع الفئات .

أما ما يزيد عن ذلك فلا يكون إلا بحكم من المحكمة التأديبية . ويجب عرض الأمر على المحكمة خلال عشرة أيام من تاريخ الوقف لتقرر ما تراه في النصف الآخر من المرتب والا وجب صرفه كاملاً حتى تصدر المحكمة قرارها في هذا الشأن .

(ج) وتنص المادة (١٠) من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ على أنه « لمدير عام النيابة الإدارية أو أحد الوكيلين أن يطلب وقف الموظف عن أعمال وظيفته إذا اقتضت مصلحة التحقيق معه ذلك . ويكون الوقف بقرار من الوزير أو الرئيس المختص . فإذا لم يوافق على وقف الموظف وجب إبلاغ مدير عام النيابة الإدارية بمبررات امتناعه . وذلك خلال أسبوع من طلبه . ولا يجوز أن تزيد مدة الوقف عن ثلاثة أشهر إلا بقرار من المحكمة التأديبية المختصة »

وقضت المحكمة التأديبية برفض الموافقة على الوقف في دعوى اتهم فيها موظف بتدعيته إلى محكمة الجنايات بتهمة تدخين الحشيش قائلة : أن هذه التهمة لا تصلح بذاتها مبرراً لوقفه » (١) .

كما قضت بالرفض أيضاً في حالة اشتراك موظفين في تهمة واحدة وبريء أحدهما وأعيد إلى عمله بينما طال التحقيق مع الآخرين وطلب مد مدة الوقف « على أساس معاملة قوى المراكز المائلة على قدم المساواة » .

وتبني المحكمة التأديبية قضاها في الرفض في مثل هذه الحالات على أن الوقف وهو إجراء وقائي يجب التعرز في استعماله ، وعدم الاسراف فيه حتى يثبت بصفة قاطعة ما يمس الموظف في استقالته كما يترتب على الوقف من آثار تصيب الموظف والمصلحة العامة معاً (٢) .

٢ - الوقف بقوة القانون :

(أ) تنص المادة (٦١) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ على أن

(١) الطلب رقم ١٠ لسنة ١ جلسة ٢٧/٤/١٩٥٩ .

(٢) الطلب رقم ١٠ لسنة ٢ جلسة ٢٦/١٠/١٩٦٠ .

« كل عامل يحبس احتياطيا أو تنفيذا لحكم جنائي يوقف بقوة القانون عن عمله مدة حبسه » .

وقد أفتى مجلس الدولة أن الاعتقال لا يجوز وقف الموظف عن عمله لأن عدم قيامه به إنما يرجع لسبب خارجي لا يد له فيه ، وهو فعل الإدارة الذي يصل الى حد القوة القاهرة فيجعل تنفيذ التزامه مستحيلا .

وقضت المحكمة الإدارية العليا بأن « اعتقال الموظف في السجن الحربي لا يخرج في عموم معناه عن كونه نقلا مؤقتا للموظف لأداء مهمة رسمية خارج مركز العمل وإن كان ذلك جبرا عنه » (١) .

فاذا انتهى الحبس الاحتياطي ، وأفرج عن الموظف تعين على الإدارة أن تعهد اليه بالقيام بأعباء وظيفته . فاذا رأت أن توقفه ينبئ أن تتوافر له شروط الوقف (تحقيق مفتوح - تهمة قائمة - رجحان الإدانة... الخ) . فاذا توافرت أو بدا لها أنها متوافرة أصدرت قرارا مبتدئا بالايقاف بالاجراءات وفي الحدود القانونية المشار اليها .

العلمن في القرارات والأحكام التأديبية :

١ - اذا أصدرت الجهة الرئاسية قرارا تأديبيا وأراد الموظف أن ينازع في مشروعيته فقد أوجب عليه القانون قبل إقامة الدعوى بطلب الغائه أن يتظلم منه الى الهيئة التي أصدرت القرار أو الهيئات الرئيسية في خلال سبتين يوما من تاريخ العلم اليقيني به ، وانتظار المواعيد المقررة للبت في هذا التظلم (م ١٢ من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بشأن تنظيم مجلس الدولة) .

ويجب أن يشتمل التظلم على البيانات المنصوص عليها في المادة الثانية من قرار مجلس الوزراء الصادر في ١٩٥٥/٤/٦ ، وهي اسم المتظلم ووظيفته وعنوانه وتاريخ صدور القرار المتظلم منه وتاريخ العلم اليقيني به ، وموضوعه ، وأسباب التظلم منه ، وأن يرفق به المستندات اللازمة ، وأن يرسل بالبريد الموصى عليه أو يسلم باليد للجهة المتظلم اليها وأخذ ايصال به . على أنه اذا أغفل المتظلم بيانا أو اجراء جوهريا مما سلف كان للموجه اليه المتظلم اعتباره غير قائم اذا تعذر اتمام هذا البيان أو الاجراء في الموعد المحدد للتظلم .

(١) في القضية رقم ٧٣٣ لسنة ٤ قضائية جلسة ١٩٥٩/٢/١٤ .

ولكن المحكمة الادارية العليا قضت على عكس ذلك بقولها :

« ان الاجراءات التى نص عليها قرار مجلس الوزراء هي على سبيل التوجيه ولم يرتب المشرع على مخالفتها جزاء البطالان ، ولا سيما اذا لم تعترض الجهة الادارية صاحبة الشأن على تقديم التظلم فى الشكل الذى اتخذ » (١)

وبعد تقديم التظلم يتولى مفوض الدولة بالوزارة او من يندبه الوزير او مدير الهيئة او رئيس المصلحة فحصه وكتابة مذكرة عنه فى خلال شهر من تاريخ قيده فى سجل التظلمات .

ولمصدر القرار أو الهيئة الرئاسية سحب القرار التاديبى للمتظلم منه ، أو الفاؤه اذا ثبت عدم مشروعيته . أما اذا تبين مطابقتها للقانون فيرفض التظلم مسببا ، أو بناء على الأسباب التى أوردها المفوض فى مذكرته .

فاذا أبلغ المتظلم بقرار الرفض كان له خلال ستين يوما من تاريخ إخطاره رفع الدعوى أمام المحكمة الادارية المختصة أو محكمة القضاء الادارى حسب كل حالة بطلب إلغاء القرار .

ويعتبر فوات ستين يوما على التظلم دون قرار صريح بالرفض بمثابة قرار ضمنى . وفى هذه الحالة يكون ميعاد رفع دعوى الإلغاء خلال ستين يوما أخرى بعد انقضاء ذلك الموعد .

وقد قضت المحكمة الادارية العليا بأن انتظار الستين يوما لرد الجهة الادارية هي رخصة للمتظلم والادارة وأن النتيجة ذاتها تتحقق اذا تكررت الادارة بالرد أو بكر التظلم برفع الدعوى قبل ذلك وانقضى الميعاد اثناء سير الدعوى بالرفض . (٢)

٢ - أما أحكام المحاكم التأديبية فلا يطعن فيها الا أمام المحكمة الادارية العليا اذ تنص المادة ٣٢ من القانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ المعدل بالقانون رقم ٥٩ لسنة ١٩٥٩ على ما يأتى :

« أحكام المحاكم التأديبية نهائية ، ولا يجوز الطعن فيها الا أمام

(١) المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ٥٩٥ لسنة ٣ قضائية جلسة ١٩٥٨/٥/١٧ .

(٢) المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ٦١٤ لسنة ٥ قضائية جلسة ١٩٦٠/١/١٦ .

المحكمة الادارية العليا . ويرفع الطعن وفقا لاحكام المادة (١٥) من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٦٥ بشأن تنظيم مجلس الدولة (١) .
وتنص المادة (١٥) المشار اليها على انه يجوز الطعن أمام المحكمة الادارية العليا في الاحكام الصادرة من المحاكم التأديبية خلال سنتين يوما من صدورها في الأحوال الآتية :

(أ) إذا كان الحكم المطعون فيه مبينا على مخالفة القانون أو خطأ في تطبيقه أو تأويله .

(ب) إذا وقع بطلان في الحكم أو بطلان في الاجراءات اثر في الحكم .

(ج) إذا صدر الحكم خلافا لحكم سابق حاز قوة الشيء المحكوم فيه سواء دفع بهذا الدفع أو لم يدفع .

ولا يترتب على رفع الطعن في احكام المحاكم التأديبية وقف تنفيذها الا اذا أمرت دائرة فحص الطعون باجماع الآراء بغير ذلك .

وتنص المادة (٦٢) من القانون رقم ٥٨ لسنة ١٩٧١ ، باصدار نظام العاملين المدنيين على أن « تعفى من رسوم الطعون التي تقام أمام المحكمة الادارية العليا في احكام المحاكم التأديبية » .

والمحكمة الادارية العليا لا ترى محلا للتعقيب باستثناء النظر بالموازنة والترجيح فيما قام لدى المحكمة التأديبية التي أصدرت الحكم من دلائل وبيانات وقرائن أحوال اثباتا أو نفيًا ، إذا كان الحكم المطعون فيه مستندا الى وقائع صحيحة قائمة لها أصول ثابتة في الأوراق ومكيفة تكييفًا قانونيًا سليما ، ومستخلصة استخلاصا سائقا تبرر اقتناعها الذي بنت عليه قضاؤها (٢) .

كما أن المحكمة الادارية العليا غير مقيدة بطلبات الخصوم ، ولا بأصايب طعنهم ، ولا في تكييفهم للوقائع من حيث القانون . لأن ذلك لا يمنحها من البحث في حكم القانون الصحيح في المنازعة الادارية المطروحة أمامها ، إذ المرء في نظرها في نهاية الأمر هو مبدأ المشروعية نزولا على سيادة القانون في روابط هي من روابط القانون العام ، تختلف في طبيعتها عن روابط القانون الخاص (٣) .

(١) تقابل المادتين ٢٢ ، ٢٣ من القانون الجديد لمجلس الدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

(٢) المحكمة الادارية العليا في القضية ١٠٠٤ لسنة ٥ قضائية جلسة ١٩٦٠/٢/٢٧ .

(٣) المحكمة الادارية العليا في القضية ١٥٦٥ لسنة ٢ قضائية جلسة ١٩٥٧/٤/٢٧ .

٣ - واستثناء من القاعدة المتقدمة بحث في أمر جواز رفع دعوى بطلان أمام ذات المحكمة التأديبية التي أصدرت الحكم بعد قوات مواعيد الطعن فيه أمام المحكمة الإدارية العليا إذا شاب الإجراءات أمام المحكمة التأديبية أو شاب الحكم نفسه بطلان .

١٠ - تأثير هذا الأمر في قضية صدر فيها حكم بعزل مهندس لانقطاعه عن العمل بدون إذن مخالفاً أمر التكليف الصادر إليه ، وكان وقت صدور الحكم المذكور مقبلاً في السعودية ، ولم يعلم به إلا بعد عودته إلى مصر ، وقوات مواعيد الطعن فيه .

وقد رأت المحكمة التأديبية أن المادة (٢٣) من القانون ١١٧ لسنة ١٩٥٨ منحت النيابة الإدارية وحدها حق الدعوى التأديبية بإبداء أوراق التحقيق وقرار الإحالة بسكرتارية المحكمة . . . الخ . وحيث أن هذه الدعوى رفعت من التهم بصحيفة أودعت بسكرتارية المحكمة فتكون الدعوى مرفوعة من غير ذي صفة ، وقضت بعدم قبولها . (١)

وإذا كان التشريع لم يواجه هذه الحالة النادرة الوقوع إلا أن العدالة تقتضى لها مخرجاً .

فقد قضت المحكمة الإدارية العليا بجواز الطعن أمامها في الأحكام الصادرة منها إذا ما شابها بطلان ما نصت عليه المادة (٣١٣) مرافعات قديم . (٢)

والمادة (٣١٣) مرافعات المشار إليها مما تقتضيه العدالة بأن يكون القاضي أهلاً لنظر الدعوى فلا يقوم به مانع من موانع ولاية القضاء (إذا كان قريباً أو صهراً لأحد المحصور إلى الدرجة الرابعة - أو إذا كان له أو لزوجته خصومة قائمة مع أحد المحصور في الدعوى أو مع زوجته - أو إذا كان وكيلاً لأحد المحصور في أعماله المحصورة أو وصياً أو قима أو مظنونة وراثية له أو كانت له مصاهرة أو قرابة إلى الدرجة الرابعة . . أو بأحد أعضاء مجلس إدارة الشركة المختصة - أو إذا كان له أو لزوجته أو لأحد أقاربه أو أصهاره على عمود النسب . . مصلحة في الدعوى -

(١) الطعن في الحكم الصادر في القضية رقم ١٤ لسنة ١ قضائية جلسة ١٩٦٦/١/١٢ .

(٢) القضية رقم ١٤٤٠ لسنة ٢ قضائية جلسة ١٩٥٧/٣/٩ . وحده المادة تتأجل للمادة (١٤٦) من قانون المرافعات الجديد رقم ١٣ لسنة ١٩٦٨ .

أو إذا كان قد أفتى أو ترفع عن أحد الخصوم في الدعوى أو كتب فيها ولو كان ذلك قبل اشتغاله بالقضاء . (الخ) .

كما قضى بأن عدم اعلان الموظف بالطريق الذى رسمه القانون يبطل الحكم التأديبى .

وينبغى قياسا على مثل هذه الحالات أن يجاز رفع دعوى بطلان مبتدأة أمام المحكمة التأديبية التى اصدرت الحكم الباطل لذات المحكمة ولنفس الاعتبارات التى تمليها العدالة المطلقة خاصة وأن القضاء الإدارى - والقضاء التأديبى فرع منه - هو قضاء متطور نام ، وليس قضاء جامدا .

الرقابة القضائية

لمحة تاريخية :

كان من نتائج سيادة القانون ظهور مبدأ « المشروعية
Principe de la legalité

وهو تحول هام جداً في الإدارة من التصرف المطلق ؛ الذي لا يعقب عليه في جميع القرارات الإدارية الى « سيادة القانون » التي تخضع هذه القرارات لسلطان القانون ، وتسمى « مبدأ المشروعية principe de la legalité وهو مستقل عن شكل الدولة . فهو يسرى على الدولة الديمقراطية والديكتاتورية على السواء . والدولة التي تهدره تسمى « دولة بوليسية » . أى لا تخضع لسيادة القانون كما كان الشأن في الماضى البعيد .

ولم يقتصر رسوخ هذا المبدأ على محيط الفكر الانساني ؛ والنظريات السياسية بل تغلغل بالتدريج فى نطاق النظام القانونى حتى أصبح من المبادئ التى تهيم على القانون العام بأكمله .

وهو - فى جوهره - له وجهان :

الأول - انه يلى على الإدارة العاملة الخضوع للقانون . بمعنى أنه على السلطة الإدارية اذا قامت بممارسة نشاط معين أن تعمل فى دائرة القانون ، وأن تحترم القواعد القانونية والا اعتبر نشاطها عملاً غير مشروع يستوجب البطلان . ولكى يتم هذا يجب أن ترسم بوضوح لكل سلطة فى الدولة حدود اختصاصاتها كضمان فعال لتنفيذ مبدأ المشروعية .

الثانى - يمكن الأفراد من رقابة الإدارة فى أداؤها لوظيفتها بحيث يمكن أن يردوها الى جادة الصواب كلما خرجت على حدود القانون عن عمد أو إهمال .

نشوء مبدأ مسئولية الإدارة عن نشاطها غير المشروع :

إن مبدأ مسئولية الإدارة عن نشاطها غير المشروع إذا كان مسلما به في الوقت الحاضر في جميع الدول - بدرجات متفاوتة في الدول المختلفة وفي الحالات المختلفة - فإن القاعدة كانت في الماضي عكس ذلك تماما .

فقد كانت القاعدة - حتى أواخر القرن الماضي - في معظم دول العالم هي عدم مسئولية الإدارة عن أفعالها . وذلك لأن المسئولية كانت تقتنفى مع الفكرة السائدة عن الدولة في ذلك الوقت باعتبارها سلطة عامة ؛ تتمتع بالسيادة ؛ وبإدارة ذاتية تسمح على إرادة الأفراد . وبالتالي لا يمكن مساءلتها لأن من خصائص السيادة التامة أن يلزم الجميع بإرادتها دون أن تلتزم هي بشيء ؛ أو ترد هذه الإرادة عن شيء . فإن ردت نفسها عن شيء ، أو دفعت تعويضا ما فإن ذلك لا يكون إلا على سبيل التسامح والتبرع . manifestation bénévol de la Puissance Publique .

ولقد كانت هذه هي نظرة الثورة الفرنسية إلى هذا الموضوع . . .

ولهذا لم يكن أمام المضرورة إلا الموظف العام الذي ارتكب الخطأ يرفع عليه الدعوى بصفة الشخصية ؛ ويقاضيه من ماله الخاص . وكثيرا ما كان يفتأ في نهاية الأمر بإعسار الموظف . وهكذا كان يتحمل المضرورة وحده الغرم دائما الذي يضاف إليه مصاريف الدعوى وأتعاب المحاماة ؛

وليت الأمر كان يقتصر على هذا الحد ، بل كانت كثير من الدول في كثير من الحالات ، تتقدم لحماية الموظف ؛ فلا تسمح بمقاضاته إلا باذن مسبق من الإدارة . ومثال ذلك نص المادة (٧٥) من دستور السنة الثامنة في فرنسا ، التي بقيت نافذة حتى سنة ١٨٧٠ ؛ حيث يقول :

« لا يمكن مقاضاة موظفي الحكومة ؛ عما يتعلق بشئون وظائفهم إلا بمقتضى قرار من مجلس الدولة » .

ولقد أساءت الإدارة استعمال هذا الحق فلم تسمح للأفراد بمقاضاة الموظفين العموميين إلا في أحوال نادرة جدا . وهكذا ظلت الدائرة مغلقة في وجه المواطنين المضربين من التصرفات المسيئة للإدارة .

على أنه كان يخفف من قسوة مبدأ عدم مسئولية الدولة قيامها في ذلك الوقت على أساس مبدأ الحرية الاقتصادية ، فلم يكن تدخلها إلا لحماية سلامة الدولة في الخارج ؛ وأمتها في الداخل . ولذا كان الضرر الذي يلحق بالأفراد محدودا !

فلما بدأ تدخل الدولة يزداد ؛ وازدادت معه الأضرار التي تلحق الأفراد ؛ نتيجة ظهور المذهب الاشتراكي ثم انتشاره ، بدأ الرأي العام يتشكك في سلامة مبدأ عدم مسئولية الدولة عن أعمالها الضارة . وقد تضافرت عدة عوامل للنيل من هذا المبدأ ثم حمله في نهاية الأمر :

١ - العدول عن نظرية سيادة الدولة في بدلولها المطلق ؛ باعتبارها لا تقبل قيودا من القيود وعلى الأخص إمكان مقاضاة الإدارة ، اذ المقرر الآن أن سيادة الدولة لا تتناقى مع خضوعها للقانون .

بل لقد ذهب بعض الفقهاء في الوقت الحاضر - لا سيما العميد دوجي والفتية جيز - الى انكار فكرة السيادة نهائيا ؛ واعتبارها نظرية خاطئة ؛ تتنافى مع المبادئ القانونية الحديثة ومع المنطق على أساس أن الموظفين والحكام ان هم الا أفراد وكل اليهم اختصاصات معينة في حدود القانون ، ويسألون كلما خرجوا على حدود اختصاصاتهم كالأفراد تماما ؛ وأنه لا محل لان يكون لهؤلاء وهؤلاء ارادة تسمو على اوداد باقى الأفراد .

وأنه وان كان باقى الفقهاء لم يجاروا العلامة دوجي ومدرسته في هذه النظرية الا أن السلم به الآن ان السيادة لا تتنافى مع الخضوع للقانون ؛ والالتزام بما يوجبه من التزامات .

٢ - انتشار نظام الحكم الديمقراطي في الوقت الحاضر . وذلك لأن هذا النوع من الحكم - بعكس الحكم المطلق - أكثر تقبلا لرقابة القضاء ، وسيادة القانون لأنه حكم يقوم أساسا على مبدأ (المشروعية) وخضوع الجميع ؛ حكاما ومحكومين ؛ للقانون . كما انه يأبى أن يضحي بالفرد لصالح الجماعة اذا كان في الامكان توزيع الأعباء العامة على جميع المواطنين .

٣ - مهاجمة الفقهاء لمبدأ عدم مسئولية الدولة . ففي فرنسا هب الفقهاء على اختلاف مشاربهم الى نقد ذلك المبدأ ؛ والمناداة بضرورة خضوع الدولة لقواعد المسئولية . وتابعت الفقهاء الفرنسيين في مسلكتهم غيرهم من فقهاء الدول الأخرى كبلجيكا ومصر .

٤ - اضطراب المشرع نفسه الى التدخل وتقرير مبدأ مسئولية الدولة بخصوص صريحة في كثير من الحالات ؛ بل واسلال مسئولية الدولة محل الموظفين .

كما انه أباح للمواطنين مقاضاة الموظفين العموميين دون حاجة الى استئذان الادارة مقدما منعا لكل تعسف من جانبها في هذا الصدد .

على أن القضاء لم ينتقل طرفة من مبدأ عدم المسؤولية الى مبدأ المسؤولية الكاملة ، وانما تدرج في هذا السبيل .

ولعل أوضح مثال على هذا التدرج محاولته في أول الأمر الحد من مبدأ عدم مسؤولية الدولة عن طريق التفرقة في أعمال الادارة بين ما كان شبيها بأعمال الأفراد (بيع - شراء - إيجار ... الخ) وبين ما أسماه أعمال السلطة العامة . *Actes de puissance publique*

وهي التي تتجلى فيها السلطة الآمرة ، كالأجراءات التي تتخذها الادارة فيما يتعلق بسلطات الدفاع أو البوليس .

وقد جرى مجلس الدولة الفرنسي ، من القرن الثامن عشر ، على إعفاء نوع من التصرفات الحكومية من رقابته على أساس أن تلك التصرفات تتعلق بكيان الدولة داخليا ، أو بسيادتها خارجيا ، واعتاد أن يمتنع عن التعرض لها بحيث أن من يحق به ضرر من جراء تصرف منها لا يملك حقا يدفع به هذا الضرر ؛ لا عن طريق قضاء الإلغاء ولا عن طريق قضاء التعويض .

وقد تناول القضاء والفقهاء أحكام مجلس الدولة الفرنسي بالدراسات والتعليق ، وتفننوا في إيجاد معايير فقهية يتعرفون بها التصرفات الحكومية التي تعتبر من أعمال السيادة فلا يصح فيها الطعن ؛ ما لا يعتبر كذلك فيصح فيها هذا الطعن .

وقد تعددت النظريات في هذا السبيل . فهناك (نظرية الباعث السياسي) التي تقرر انه كلما ظهر باعث سياسي للتصرف الحكومي المعروض وجب اعتبار القرار الصادر بشأنه متعلقا بالسيادة . وقد استغفلت هذه النظرية في الشؤون الداخلية . فإذا ما تمسكت الحكومة مثلا بأن الباعث لها في الحجر على حرية فرد أو جماعة ؛ أو مصادرة حق من الحقوق ؛ أو عزل موظف ... الخ انما يرمى الأمر فيه الى هدف سياسي للدولة ، وجب اعتبار هذا التصرف خارجا عن ولاية القضاء عموما . كما استغفلت هذه النظرية في الشؤون الخارجية . فكانت كل تصرفات الدولة وعمالها في تلك الشؤون تكسب الحصانة .

وهناك نظريات أخرى عديدة مثل (نظرية طبيعة العمل) و (نظرية الحصر العددي) و (النظرية السلبية) التي تقول بأن ولاية القضاء

تتسع لكل نزاع يتعلق بالمقسوق والحريات ، وعلاقت الحاكم والمحكوم ، وعلاقات الأفراد والجماعات فيما بينها ، وكل ما يتعلق بالعدل والإنصاف ؛ ولا تنقيد ولاية القضاء الا بالقدر الذى يقضى به نص صريح فى الدستور أو فى أحد القوانين . وهناك أيضا (نظرية ترك التقدير) التى تقول بأنه تعرض فعلا للحكومة ظروف وطوارئ تضطرها الى اتخاذ اجراءات للمصلحة العامة تخالف فى كثير منها النصوص التشريعية والتنظيمية ، وتضحي مكرهة بالحقوق والحريات ، وكل ذلك بغير قصد الجور والاستهتار بالحقوق ، وانما لمصلحة الدولة والمجتمع . ويرى فقهاء هذه النظرية أنه من الخير ترك تقدير هذا النوع من أعمال السيادة للمحاكم ان شاءت أن تعرض لها بالالغاء أو التأويل أو الإيقاف ، وان شاءت امتنعت عن التعرض لها بأى نوع من أنواع التعرض هذه أو غيرها (١) .

ولقد تأثرت الدول الحديثة ، التى استمدت تشريعاتها من فرنسا ؛ بتلك النظرية فأدمجتها فى تشريعاتها .

ولكن الفقهاء سرعان ما سلطوا سهام النقد على هذه التفرقة ، وأوضحوا ما تنطوى عليه من تصسف ؛ اذ ليس هناك معيار قاطع للتفرقة بين التصرفات العادية وبين أعمال السلطة - كما ان فكرة اعفاء الدولة من المسؤولية عن أعمال السلطة لم تعد تتفق والأفكار الحديثة . ولهذا عدل مجلس الدولة الفرنسى عن هذه التفرقة ؛ وقرر مبدأ مساواة الدولة عن جميع تصرفاتها ؛ سواء نعتت بأنها تصرفات عادية أو أعمال سلطة . وكانت نقطة التحول فى هذا الشأن بحكم مجلس الدولة الصادر فى ١٩٠٣/٢/٢٧ .

وهكذا أصبح المبدأ هو (مسؤولية الدولة عن جميع تصرفاتها) باستثناء بعض التصرفات باسم « أعمال السيادة » . *Actes de souveraineté*

نبذة عامة :

على أن الاعتراف بهذا المبدأ لم يحل جميع المشاكل القانونية التى يثيرها ؛ ولم يؤد الى توحيد جميع الحلول التى تخطر على الذهن ، والتى نخص بالذكر منها :

(١) أعمال السيادة فى التشريع المصرى : بحث للاستاذ محمد عبد السلام المستشار
مجلة مجلس الدولة • عدد يناير ١٩٥١ صفحة ٩ .

بالنسبة لنطاق المسؤولية :

هل الدولة مسئولة عن جميع تصرفاتها ؟

افتنا. نعلم ان الدولة تصدر منها ثلاثة أنواع من الأعمال :

١ - أعمال تشريعية .

٢ - أعمال قضائية .

٣ - أعمال تنفيذية (إدارية) .

المبدأ المسلم به في معظم الدول : التي تقرر مبدأ مسؤولية الدولة عن أعمالها ، هو عدم مساءلتها - كقاعدة عامة - عن النوعين الأولين من أعمالها (التشريعية والقضائية) .

وهكذا نرى ان قاعدة مسؤولية الدولة لا تطبق في الحقيقة : وبصورة عامة ، الا بالنسبة لأعمال الإدارة .

وجتى هذه الأعمال الإدارية تنقسم الى قسمين رئيسيين :

١ - أعمال مادية (بناء منشآت - رصف - غرس أشجار - بناء جسور وكبارى ... الخ) .

٢ - أعمال قانونية : وهي التي تتجه فيها ارادة الإدارة الى تحقيق أثر قانوني معين . وهذه الأعمال يدورها قسمان :

(أ) أعمال قانونية تصدر بآرادة الإدارة منفردة *Les decisions individuelles* سواء كانت هذه الأعمال قرارات فردية أو قرارات تنظيمية (لوائح) .

(ب) أعمال قانونية تعاقدية *Contrats* أى تصدر باتفاق بين الإدارة وفرد أو أفراد معينين بالذات .

والقاعدة ان الإدارة مسئولة عن جميع أعمالها السابقة سواء كانت أعمالاً مادية أو قانونية .

بالنسبة لمسألة الاختصاص :

والسؤال الآن هو :

هل يعهد بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة - المتعلقة بالمشروعية (الانشاء) أو التمييز للقضاء العادى أم لقضاء آخر ؟

اجتذفت الآراء ؛ وانقسمت الى ثلاثة :

الأول - نظام الادارة القاضية *Juge - administrateur* وهذه للطرق التي لجأت اليها معظم الدول عندما بدأت تتغلب عن مبدأ عدم المسؤولية الادارية .

فبالرغم أن الدولة الحديثة تقوم على فكرة التخصص . بمعنى أن يكون التشريع للبرلمان ؛ والتنفيذ للادارة ، والقضاء للمحاكم الا أن مبدأ فصل السلطات حينما عهد الى المحاكم بتهمة القضاء كان في أول نشأة يقصر المحاكم على قضايا الأفراد فيما بينهم .

فلما بدأت مسؤولية الادارة تستقر ؛ وبحثت مسألة الاختصاص وجدت اعتبارات نظرية وعملية في أول الأمر تستوجب أن يعهد الى الادارة نفسها بالنظر في منازعاتها مع الأفراد ، ومنازعات الأفراد معها . وهذه الاعتبارات هي :

١ - الاعتقاد بوجود استحالة منطقية لاختصاص الدولة لقاض . فالدولة كشخصي عام تنشئ القضاء فمن غير المقول إذن - حسب مبدأ الاعتقاد - أن تخضع له على أساس أن السلطة القضائية هي عنصر واحد من العناصر المكونة للدولة ؛ وبالتالي لا يخضع الكل للجزء .

وفي إنجلترا أخذت هذه الفكرة صورة أخرى اذ قيل أن الدولة هي الملك ، وبالتالي لا يتخضع الملك لمحاكمة .

٢ - حاول أنصار الادارة القاضية أن يستمدوا من مذهب فصل السلطات حجة لتبرير نظريتهم .

وعلى أساس هذا المنهج لا يحق للمحاكم أن تنظر في القضية الادارية والا انهيار استقلال السلطة الادارية بتدخل السلطة القضائية !

٣ - والحجة العملية هي أن الادارة تقوم على مرافق عامة تواجهها في ادارتها مسائل فنية معقدة . ولما كان القاضي - حسب هذه الفكرة - تنقصه هذه الخبرة العملية فمن الأفضل لصالح الطرفين المتنازعين أن يعهد بهذه المنازعات للادارة نفسها لأن المنازعات لن تحل على ضوء الاعتبارات القانونية وحدها .

ثانيا : اخضاع المنازعات الادارية للقضاء العادى (القضاء الموحد) :

• هذه الفكرة هي السائدة اليوم فى معظم الدول • الا أن الاختلاف انحصر فى مسألة الاختصاص •

ينادى هذا المبدأ بضرورة منح الاختصاص كاملا فيما يتعلق بمرفق القضاء الى المحاكم العادية للأسباب الآتية :

١ - لأنه الوضع الطبيعى • فالقضاء العادى بتكوينه واختصاصاته يحقق أكبر ضمانات للأفراد اذ لا سلطان للإدارة عليه ؛ ولا تملك توجيهه ؛ ولا يخضع الا للقانون •

٢ - ان مبدأ فصل السلطات يستلزم ذلك • أى أن يكون الفصل فى جميع أنواع القضايا من اختصاص المحاكم العادية •

٣ - ان فى وسع السلطة القضائية عن هذا الطريق - أن تحمي الأفراد من استبداد الادارة وطمعائها •

٤ - ان انشاء محاكم ادارية بجانب المحاكم العادية يعقد الأمور بلا مبرر، ويشير عديدا من المنازعات حول الاختصاصات تستنفد كثيرا من الجهد والوقت والمال من الأفراد والخزانة العامة • والغرم كله فى النهاية سيقع على الأفراد أكثر مما يقع على الادارة التى تقف فى المنازعات دائما موقفا سلبيا محضا حتى سميت فى الدعاوى الادارية « المدعى عليها دائما » لأن الأفراد هم الذين يرفعون هذه الدعاوى غالبا ؛ ويتكبدون المشقة وتحمل الأضرار والرسوم والمصروفات الباهظة •

ثالثا : الاختصاص للمحاكم الادارية (النظام المزدوج) :

١ - نشأت هذه المحاكم لأول مرة فى فرنسا لاعتبارات تاريخية خاصة : ترجع غالبا الى سوء أحوال المحاكم العادية القديمة ووقوفها فى وجه كل اصلاح يرواد ادخاله فى الجهاز الادارى ، وترى فيه اعتداء على امتيازاتها •

وكان هذا هو الدافع الحقيقى لرجال الثورة الفرنسية الى اعتناق ذلك التفسير الخاطئ لمبدأ فصل السلطات ؛ والذي بمقتضاه

قيل انه ليس للسلطة القضائية أن تحكم في الأفضية
الادارية (١) .

٢ - غير أن المحاكم الادارية في فرنسا تناست أصل نشأتها بفضل
قضاائها المستنير فأصبحت ملاذا للأفراد ضد عسف الادارة التي
أنشأتها لحماية نفسها !

وكن مجلس الدولة الفرنسي نبراسها تستضيء به الهيئات المائلة
في الدول الاخرى ، ومنها مصر التي أنشأت مجلسها عام ١٩٤٦ بالقانون
رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ الملل بقوانين لاحقة آخرها القانون رقم ٤٧
لسنة ١٩٧٢ .

وقد أشارت الى هذا المعنى المذكرة الايضاحية للقانون ١٦٥ لسنة
١٩٥٥ تقول : « يتميز القضاء الاداري بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي
كالقضاء المدني ، بل في الأغلب قضاء انشائي ، يبتدع الحلول المناسبة
لروابط القانونية التي تنشأ بين الادارة في تسييرها للمرافق العامة وبين
الأفراد ، وهي روابط تختلف بطبيعتها عن روابط القانون الخاص . ومن
ثم ابتدع القضاء الاداري نظرياته التي استقل بها في هذا الشأن »

٣ - ولم يتبع معيار واحد في تقسيم الاختصاص بين القضاءين :

(أ) فهناك رأى يقول بأنه اذا كان النزاع يرمي الى تمويض أضرار الحققتها
الادارة بحق لأحد الأفراد ، أو الى تنفيذ حق تماطل الادارة في تنفيذه
كان القضاء شخصيا ، وبالتالي من اختصاص القضاء العادى .

أما اذا كان موضوع النزاع يقوم على أساس عدم مشروعية
قرار ادارى فان القضاء يكون عينيا ، وبالتالي من اختصاص القضاء
الادارى .

وقيل في تبرير هذه النظرية ان القضاء العادى هو المختص
بحماية حقوق الأفراد . أما القضاء العيني يستتبع الفاء قرارات
ادارية معينة ، أى بمسابة اصدار قرارات ادارية سليمة ، وهذا
ما لا يملكه القاضى العادى .

(ب) التفرقة فى المنازعات الادارية بين ما كن يحل منها على أساس

(١) مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية : د. سليمان الطماوى . طبعة رابعة

القانون الخاص فتختص به المحاكم العادية ، وما كان يحل منها على أساس القانون العام فتختص به المحاكم الادارية .

وقيل في تبرير هذه النظرية أنها قامت على أساس التخصص .

(ج) النص على اختصاص احدى الجهتين على سبيل الحصر عن طريق التشريع .

وهذا هو السبيل الذى سلكه المشرع المصرى الذى اخذ بهذا النظام المزدوج .

ويمكن القول بان الاتجاه العالمى الآن يميل الى الاخذ بنظام القضاء المزدوج مع اختلاف فى التفصيل (١) يقول الدكتور العربى فى ذلك (٢) « ... مما هو جدير بالذكر تلك الحملات التى قامت أخيرا فى إنجلترا - وهى على رأس الدول ذات القضاء الموحد - للمطالبة بإنشاء قضاء ادارى اسوة بالنظام الفرنسى ، فقد قضت ضرورات الحياة العملية فى العصر الحديث أن لا يعتمد على القضاء العادى ، وإجراءاته البطيئة ، وعدم تقديره للظروف الادارية وملاساتها » .

وقد قرر المؤتمر الادارى الدولى المنعقد بفينا عام ١٩٣٣ انه يجب مراعاة المبدأين التاليين عند انشاء القضاء الادارى .

(الاولى) ضرورات توفير الاستقلال لقضاء المحاكم الادارية لتمكينهم من أداء واجبهم على الوجه الاكمل (٣)

(١) بعضها يقول بإنشاء دوائر خاصة بالفصل فى المنازعات الادارية تتبع المحاكم العادية وقد نفذ هذا رأى فعلا فى رومانيا بمقتضى دستورهما الصادر فى سنة ١٩٢٥ . والبعض الآخر يرى بأن يتبع القضاء الادارى السلطة التنفيذية ، ولكن مع توفير الضمانات اللازمة لاستقلال أعضائه فى الرأى - وتأمينهم فى مناصبهم ضد عدوان هذه السلطة . وتعمل لواء الرأى الأخير فرنسا مبتدعة القضاء الادارى فى العالم .

(٢) فى تقريره عن المؤتمر الادارى الدولى المنعقد فى عام ١٩٣٣ - مجلة القانون والاقتصاد يناير ١٩٣٤ .

(٣) يقصد بكلمة « الاستقلال » هنا أمران : أولهما استقلاله الفقهى ، وثانيهما بعمه عن تأثير الإدارة نفسها ، وإن كان يتبعها « اداريا » ويتمت إليها بسلطات عملية تمكنه من تصرف نزاعاتها ، وإن يمد إليها بالتألى ورقابته . ومجلس الدولة الفرنسى هو نموذج من ذلك . وكان الإدارة والحالة هذه فرعان :

أ - الإدارة العاملة - administration active

ب - الإدارة القضائية administration contentieuse

(الثاني) وجوب اعداد هؤلاء القضاة اعدادا خاصا يجمع بين الثقافة القانونية من جهة ، والخبرة التامة بالمسائل الادارية من جهة أخرى .

وكان من اثر وجود المحاكم الادارية الى جانب المحاكم العادية ان ظهرت ضرورة بيان الحد الفاصل بين اختصاصيهما ، فوضعت قواعد تحليلية دقيقة لهذا الغرض ، وذلك لاختلاف الاساس الذى يبنى عليه كل منهما ، فبينما تطبق المحاكم العادية القانون المدنى تكتفى المحاكم الادارية بالمبادئ العامة التى قصده المشرع الى تحقيقها ، مع الملازمة بينها وبين المبادئ العامة الاخرى التى يجب أن تستهدفها : كالرحمة ، والانصاف ، والعدالة الاجتماعية ، ودواعى الزمن ، بالاضافة الى مراعاة طبيعة العلاقة بين المحاكم والمحكوم ، حتى يتم لهم التوفيق بين جميع هذه الاعتبارات الخطيرة .

يقول الدكتور زهير جرائنة : « ... ان السلطة الاجتهادية - ان صح هذا التعبير - المخولة للمحاكم الادارية هى التى جعلتها قادرة على مسايرة الضرورات العملية والاجتماعية واخضاع القواعد القانونية الجامدة لتطور الظروف والافكار العامة . واكساب هذه القواعد بالتالى مرونة تكون بها اذنى الى استجابة دواعى الزمن وتحقيقها (١) .

وللقضاء الادارى اختصاصات متعددة متنوعة هى :

- | | |
|------------------|--------------------------|
| ١ - قضاء الالفاء | Contentieux d'annulation |
| ٢ - قضاء التمييز | de plein juridiction |
| ٣ - قضاء التفسير | d'interpretation |
| ٤ - قضاء العقاب | de repression |

ويرمى الاختصاص الاول الى الحكم ببطلان الامر الادارى الذى يكون مشوبا بعيوب معينة (٢) وأهم ما فى هذا الاختصاص أمران :

-
- (١) الدكتور زهير جرائنة « مذكرات القانون الادارى » ص ١٤٠ .
(٢) هذ البوب مذكورة على سبيل النص وهى : عدم الاختصاص - عيب الشكل - التعسف فى استعمال السلطة أو مخالفة روح القانون .
ويقصد بعدم الاختصاص عدم اختصاص الجهة الادارية التى أصدرت الامر .
ويقصد بعيب الشكل عدم استيفاء الامر الادارى للإجراءات الشكلية المفروضة .
ويكون التعسف فى استعمال السلطة فى الأحوال المذكورة فى الفقرة ب ، أما مخالفة القانون فتكون بعدم تطبيقي نصيحة تطبيقا صحيحا .

(١) ان احكامه تكون في مواجهة الكافة ، اى تسرى على الجميع لا على طرفي الخصومة وحدهما .

(ب) يمكن بمقتضاه الغاء الامر الادارى المخالف لروح القانون وان كان مطابقا لنصوصه كصدور امر ادارى بدافع المحسوبية او لعوامل حزبية ، او بدافع الانتقام ، أو صدور امر ادارى يتجاوز الغرض الذى رعى اليه المشرع . وتسمى هذه الحالة «سوء استعمال السلطة أو التعسف فى تطبيق القانون» .
Abus du pouvoir أو
Detournement du pouvoir
تحويل السلطة عن غرضها الشرعى ويجوز توجيه الطعن فى مثل هذه الاوامر ضد الموظفين الصادرة عنهم ، مهما كانت درجاتهم فى السلم الادارى ، اى من اصغر موظف فى الدولة الى رئيس الدولة نفسه ، كما يمكن توجيهه - عند الاقتضاء - الى هيئات رسمية بأجمعها لا الى موظفين معينين بالذات .

ويقصر الاختصاص الثانى ، قضاء التعويض ، على حماية الحقوق المكتسبة فقط .

أما الاختصاص الثالث والرابع ، فأمرهما واضح(١)

مجلس الدولة

أنشئ مجلس الدولة فى مصر بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ والمحاكم التأديبية التابعة له بالقانون رقم ١١٧ لسنة ١٩٥٨ . وتختص المحاكم الاخيرة بالفصل فى المخالفات المالية أو الادارية التى تقع فى نطاق الوظيفة من موظف خاضع لاشرافها طبقا للمادة (١٨) من القانون ، وهو كل موظف دائم بالحكومة أو بالمؤسسات والهيئات العامة أو بالشركات المؤممة أو التى تملك الدولة فيها ٢٥٪ على الأقل أو بالشركات القائمة على التزامات المرافق العامة .

أما المواد التى تحكم اختصاصات مجلس الدولة فهى المواد من

(١) يقصد بقضاء التفسير تفسير الأعمال أو القرارات الادارية . أما قضاء العقاب فهو اختصاص محدود ، لأن القضاء الادارى فى الأصل لا يختص بتوقيع العقوبات على الأفراد ، إذ أن هذا مما تنفرد به المحاكم العادية ، غير أنه على وجه الاستثناء حول القانون الفرنسى لمجلس ديوان المديرية النظر فى بعض الجرائم .

١٠ - ١٢ من الفصل الثاني من الباب الاول من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ وتنص على مايلي :

مادة ١٠ - تختص محاكم مجلس الدولة دون غيرها بالفصل في المسائل الآتية :

أولاً : الطعون الخاصة بانتخابات الهيئات المحلية .

ثانياً : المنازعات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة للموظفين العموميين أو لورثتهم .

ثالثاً : الطلبات التي يقدمها ذوو الشأن بالطعن في القرارات الادارية النهائية الصادرة بالتعيين في الوظائف العامة أو الترقية أو بمنح علاوات .

رابعاً : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات الادارية الصادرة بأحالتهم الى المعاش أو الاستيداع أو فصلهم بغير الطريق التأديبي .

خامساً : الطلبات التي يقدمها الافراد أو الهيئات بإلغاء القرارات الادارية النهائية .

سادساً : الطعون في القرارات النهائية الصادرة من الجهات الادارية في منازعات الضرائب والرسوم .

سابعاً : دعاوى الجنسية .

ويعتبر في حكم القرارات الادارية رفض السلطة الادارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب اتخاذه وفقاً للقوانين أو اللوائح .

ثامناً : الطعون التي ترفع عن القرارات النهائية الصادرة من جهات ادارية لها اختصاص قضائي متى كان مرجع الطعن عدم الاختصاص أو وجود عيب في شكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ في تطبيقها وتأويلها .

تاسعاً : الطلبات التي يقدمها الموظفون العموميون بإلغاء القرارات النهائية للسلطة التأديبية .

عاشراً : طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في البنود السابقة إذا رفعت اليه بصفة أصلية أو تبعية .

حادى عشر : المنازعات الخاصة بعقود الالتزام والاشغال العامة والتوريد أو بأى عقد ادارى آخر .

ثانى عشر : الدعاوى التأديبية المنصوص عليها فى هذا القانون .

ثالث عشر : الطعون فى الجزاءات الموقعة على العاملين بالقطاع العام فى الحدود المقدرة قانونا .

رابع عشر : سائر المنازعات الادارية .

ويشترط فى طلبات الفاء القرارات الادارية النهائية ان يكون مرجع الطعن عدم الاختصاص أو عيبا فى الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها أو اساءة استعمال السلطة . ويعتبر فى حكم القرارات الادارية رفض السلطات الادارية أو امتناعها عن اتخاذ قرار كان من الواجب عليها اتخاذه وفقا للقوانين واللوائح .

مادة ١١ و ١٢ - لا يختص مجلس الدولة بهيئة قضاء ادارى بالنظر فى الطلبات المتعلقة باعمال السيادة لاتقبل الطلبات الآتية :

١ - الطلبات المقدمة من أشخاص ليست لهم فيها مصلحة شخصية .

٢ - الطلبات المقدمة راسا بالفاء القرارات الادارية المنصوص عليها فى البنود ٣ ، ٤ ، ٩ من المادة (١٠) قبل التظلم منها الى الهيئة الادارية التى أصدرت القرار أو الى الهيئت الرئيسية وانتظار المواعيد المقرر فى هذا التظلم .

وتبين اجراءات التظلم وطريقة الفصل فيه بقرار من رئيس مجلس الدولة .

ويقابل هذه المواد بالنسبة الى المحاكم العادية المادة (١٧) من قانون السلطة القضائية رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ والتى تنص على ما يلى :

« ليس للمحاكم ان تنظر ، بطريقة مباشرة أو غير مباشرة ، فى أعمال السيادة . ولها دون أن تؤول الامر الادارى أو توقف تنفيذه أن تفصل فى :

١ - المنازعات المدنية والتجارية التى تقع بين الافراد والحكومة بشأن عقار أو منقول عدا الحالات التى نص فيها على غير ذلك .

٢ - فى كل المسائل الاخرى التى يغولها القانون حق النظر فيها ،

وبالمقابلة بين هذه النصوص يستبين بجلاء طبيعة اختصاص كل من
الجهتين فيما يتعلق بقضايا المسؤولية على النحو الآتي :

أولاً : منح المشرع كلا من المحاكم العادية والإدارية بنص صريح من
نظر قضايا المسؤولية المرفوعة على الإدارة إذا ما تعلق موضوعها بعمل من
أعمال السيادة على أن يكون لكل من الجهتين أن تحدد بنفسها ما يعتبر عن
قبيل أعمال السيادة .

ثانياً : اختص المشرع كلا من جهتي القضاء بمسائل معينة لاشتراكها
فيها الجهة الأخرى على عكس ما كان متبعاً في قانوني مجلس الدولة
الصادرين سنة ١٩٤٦ و سنة ١٩٤٩ إذ كانت هناك حالات تشترك فيها
الجهتان مما (طلبات التعويض المترتبة على القرارات الإدارية ، والمنازعات
الخاصة بفقود الالتزام والاشتغال العامة والتوريد وسائر العقود الإدارية)
بمعنى أنه كان للمتقاضين حق اختيار الجهة التي يفضلونها وقد حسم
المشرع كل حالات الاختصاص المشترك لصالح القضاء الإداري بموجب
القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ . وقد أشارت إلى ذلك المذكرة الإيضاحية
لهذا القانون .

ويلاحظ في هذا الصدد ما يلي :

أولاً : إن مقتضى كون اختصاص مجلس الدولة المصري قد ورد على
سبيل الحصر - كما ذكرنا من قبل - ألا يشمل إلا المسائل التي حددتها
المواد من ١٠ - ٢٣ . وبالتالي لا يسمح للموظف بأن يقاضي الإدارة أمام
القضاء الإداري إلا بخصوص ما ورد بهذه النصوص الواضحة الصريحة ،
الواردة على سبيل الحصر . وهذا ما كررته محكمة القضاء الإداري ،
وأيدته المحكمة الإدارية العليا بقولها في أحد أحكامها : « . . ومن
حيث أنه فيما يتعلق بالطلب الاحتياطي ، وموضوعه طلب تعويض
عما أصاب الطعون عليه من ضرر ، بسبب عدم تقرير فئة بدل التخصص
الذي يستحقه بمقتضى القانون رقم ٦٧ لسنة ١٩٥٠ ، فإن المحكمة
الإدارية أصابت فيما انتهت إليه في خصومه من أن التعويض المطلوب غير
مترتب على قرار من القرارات الإدارية المنصوص عليها في البنود ثالثاً
ورابعاً وخامساً من المادة (٨) (١) من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ بشأن
تنظيم مجلس الدولة مما يخرج عن اختصاصها » (٢)

(١) تقابل المادة (١٠) من القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

(٢) حكم ٢١/١/١٩٥٦ مجموعة أحكام الإدارية العليا . ص : ٤٢٧ .

الا أن مجلس الدولة قد لجأ الى التفسير الواسع بحيث يمكن أن يقبل أكبر عدد ممكن من قضايا الموظفين استنادا الى نفس الفقرات السابقة .

١ - وعلى هذا الاساس اعتبر أن المنازعات المتعلقة بالمرتب تشمل جميع المزايا المقررة للموظفة مادية كانت أو أدبية ، عينية كانت أو نقدية باعتبارها من ملحقات المرتب الأصلي ، وتأخذ حكمه (١) .

٢ - كما توسع في فهم المكافآت المستحقة للموظفين العموميين فجعلها شاملة للمكافآت المقررة بأحكام قوانين المعاشات ، والمكافآت التي يستحقها الموظف بناء على تكليف من الجهة الحكومية التي يتبعها أو أية جهة حكومية أخرى (٢) .

٣ - ولم يقتصر اجتهاد المجلس في هذا الصدد على التوسع في تفسير الفاظ المرتبات والمكافآت بل شمل النزاع ذاته .

وفي هذا المعنى قالت محكمة القضاء الإداري :

«... واختصاص المحكمة بالمنازعات المتعلقة بالرواتب هو اختصاص مطلق شامل لأصل تلك المنازعات ولجميع ما يتفرع عنها . وبهذه المناسبة تنظر المحكمة ما يكون قد صدر بشأنها من إجراءات أو قرارات . وذلك باعتبارها من العناصر المتفرعة عن المنازعات الأصلية في حدود اختصاصها الكامل بنظرها . » (٣)

ومن ثم امتد اختصاص المحكمة الى المنازعات المتعلقة بالاقدمية والتثبيت والنقل والندب .. الخ .

(أ) وفي هذا المعنى قالت المحكمة :

« ان الطلب الخاص بحق المدعى في التثبيت يدخل في اختصاص هذه المحكمة باعتباره متفرعا مالا عن المنازعة في المعاش » (٤)

(ب) وان الندب الذي اذا استطال استتعال الى نقل هو الندب من وظيفة الى وظيفة أخرى مماثلة لها أو مساوية لها في الدرجة . أما الندب

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٣/٥/٦ س ٧ ص ١٠٦٣ السالف الإشارة اليه .

(٢) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٤/٤/٢٥ س ٨ ص ١٣٠٩ .

(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٤/٤/٢٥ س ٨ ص ١٣٠٩ .

(٤) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٤/١٦/٢٣ س ٩ ص ١٦٣ .

من وظيفة الى وظيفة أعلى منها في الدرجة المالية أو في مدارج السلم انتصاعدي للوظائف ٠٠٠ الخ » (١).

(ج) « ٠٠٠ اذا أنصحت الظروف أن النذب قصد به في الحقيقة النقل ، وكان الى وظيفة أدنى فانه يعتبر بشابة عقوبة تأديبية مخالفة للقانون » (٢) .

ثانياً : الفقرتان ١٠ ، ١٤ من المادة (١٠) من القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ على أن كل قرار ادارى ، وفقاً للمعيار الشكلى ، يصدر مخالفاً للقانون ، ويترتب على تنفيذه ضرر يلحق بالأفراد يخول المضرور الحق في طلب التعويض عما لحقه من ضرر أمام القضاء الإدارى .

ويتضح من صياغة هاتين الفقرتين أن اختصاص القضاء الإدارى في هذا المجال مطلق وغير مقصور على قرارات بعينها كما هو الشأن فيما يتعلق بقضايا الموظفين .

وبهذا المعنى لا يخرج من اختصاص القضاء الإدارى في هذا الصدد إلا ما استثنى بنص صريح كالقرارات التى أشير إليها في المادة (١٢) ، وكذلك أعمال السيادة التى نص عليها في المادة (١١) .

وقد بذلت محاولات لتمكين الموظفين من الطعن في القرارات غير المنصوص عليها - الغاء وتعويضاً - استناداً الى هذا الاختصاص المطلق ، ولكن المجلس رفض ذلك التفسير لأنه لا يتفق مع تعداد قضايا الموظفين التى ورد النص عليها على سبيل الحصر لا المشال ، ولأن ذلك التعداد يكون لغواً لو أخذ بهذا التفسير . وقد استقر قضاؤه على هذا المعنى . فلا يستطيع الموظف - باعتباره موظفاً - أن يرفع من الطعون إلا ما ورد النص عليه صراحة ، أو ما أمكن إدراجه تحت النصوص عن طريق التفسير . ولكنه يستطيع طلب التعويض عن أى قرار آخر باعتباره موظفاً ، وبنفس الشروط والأوضاع المتطلبة في قضايا الأفراد (٣) .

وفيما يتعلق بقواعد الاختصاص لا عبرة بمن توجه اليه الدعوى . . فسواء أكانت هي المسئولية بمفردها أم كان الموظف هو المسئول أم كانا مسئولين معاً فإن القضاء الإدارى يكون مختصاً في جميع الحالات لأن عبارة

(١) حكم محكمة القضاء الإدارى في ٢٢/٣/١٩٥٥ س ٩ ص ٣٨٧ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى في ٢٣/١٢/١٩٥٤ س ٩ ص ١٧٣ .

(٣) مسئولية الإدارة عن أعمالها غير التقاعدية : د . سليمان الطلاوى . صفحة ٧٤ .

المادة جاءت من العموم بحيث تشمل طلبات التعويض الناشئة عن تلك القرارات ، ولأن القانون قد جعل من اختصاص هو ترتيب التعويض على القرار الإداري (١) .

ثالثا : جعل المشرع طلبات التعويض عن القرارات الإدارية غير المشروعة - في غير ما تعلق بطعون الموظفين - من اختصاص محكمة القضاء الإداري وحدها ، ودون مشاركة من المحاكم العادية .

رابعا : وإذا كان القضاء الإداري قد استأثر بتلك الإقضائية دون مشاركة من جانب المحاكم القضائية فإن ذلك هو القاعدة العامة .

ولكن المشرع يعمد أحيانا ، وظروف خاصة ، إلى أن يقتطع بعض اختصاص القضاء الإداري في هذا المجال ليعهد به إلى المحاكم القضائية ، أو إلى لجان إدارية ذات اختصاص قضائي .

ومن أبرز الأمثلة على ذلك المادة (٨٣) من القانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٧٢ بشأن السلطة القضائية التي جعلت من اختصاص دوائر المواد المدنية والتجارية بمحكمة النقض دون غيرها بالفصل في الطلبات التي يقدمها رجال القضاء والنيابة متى كان مبنى الطلب عيبا في الشكل أو مخالفة القوانين أو اللوائح أو خطأ في تطبيقها أو تأويلها أو إساءة استعمال السلطة . كما تختص ، دون غيرها بالفصل في الطلبات الخاصة بالمرتبات والمعاشات والمكافآت المستحقة لهم ولورثتهم ، وطلبات التعويض الناشئة عن كل ذلك .

ومن أمثلة اللجان الإدارية ذات الاختصاص القضائي (١) اللجان القضائية في الوزارات المشكلة بالمرسوم بقانون رقم ١٦٠ لسنة ١٩٥٢ (٢) ولجان الإصلاح الزراعي القضائية المشكلة بالقانون رقم ١٧٨ لسنة ١٩٥٢ . (٣) ولجان (٣) الطعن في قرارات لجان تقدير القيمة الإيجارية المشكلة بالقانون رقم ٤٦ لسنة ١٩٦٢ ١٠٠٠ الخ

خامسا : تختص المحاكم العادية بجميع المنازعات المتعلقة بطلب

(١) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٢/٤/٣٠ س ٦ ص ٩٥٥ .

(٢) هذه اللجان ألغيت بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٦٩ وأحيل اختصاصها إلى المحاكم الابتدائية .

(٣) حكم ١٩٥٥/١/٢٥ .

التعويض عن التصرفات المادية الخاطئة التي تجريها الإدارة ، وبإلزام الأفراد ضرر من ورائها ، إذا لم تكن تلك التصرفات المادية تنفيذا لقرار إداري معين .

وقد جاء احتكار المحاكم القضائية لهذا النوع من القضايا ، لا نتيجة لنقص تشريعي معين ، ولكن نتيجة لعدم النص على اختصاص القضاء الإداري المصري بالقضايا التي من هذا النوع . ومثال ذلك أن تصادم سيارة حكومية أحد الأفراد فتقتله أو تصيبه بضرر أو يمتنع مرفق عمومي عن أداء خدمة نيظت به ٠٠٠ الخ . وذلك على أساس أن المحاكم هي ذات الاختصاص العلم ، فلا يخرج من ولايتها من القضايا إلا ما يرد به نص خاص بعكس القضاء الإداري .

وقد أيد مجلس الدولة هذا النظر ، فجاء في أحد أحكامه أنه إذا قام مكتب حماية الآداب بالإسكندرية بجميع الأوراق الخاصة بأحد الأفراد في ملف واحد يسجل فيه كل ما يتعلق بسلوكه ، ويكون مرجعاً للمكتب في كل ما يعن له فإن هذا ٠٠٠ لا يبدو أن يكون عملاً مادياً بحثاً لا يرقى إلى مرتبة القرار . ومن ثم يخرج من اختصاص محكمة القضاء الإداري النظر في طلب الغائه أو التعويض عنه « (١) » .

سادساً : تسهل البعض عما إذا كان من الممكن أن يحتال الأفراد لكي يختص مجلس الدولة بالنظر في قضايا التعويض الناشئة عن الأعمال المادية بأن يتقدم المضرور إلى الجهة الإدارية التي صدر منها الفعل الضار طالباً منها التعويض المناسب الذي يراه ، فإذا رفضت صراحة أو امتنعت عن الإجابة خلال الستين يوماً ، عد ردها في الحالة الأولى وصمتها في الحالة الثانية قراراً إدارياً يتقدم المضرور على أساسه إلى مجلس الدولة ، فيصبح والحالة هذه مختصاً وفقاً للمادة (١٠) من قانون المجلس ؟

ولكن الرأى أن هذه الحيلة القانونية لمدة اختصاص مجلس الدولة لا تتفق إطلاقاً مع القواعد القانونية :

١ - ذلك أن اختصاص مجلس الدولة في مصر محدود على سبيل الحصر ، ومن ثم يجب ألا يتعدى هذا النطاق كما فعل حتى الآن إذ لم يتوسع اختصاصه سوى في التفسير دون أن يتعدى النصوص ذاتها كما سبق .

(١) حكم ١٦٥٠/١/٢٥

٢ - حتى في حالة الرضا الصريح لا يوجد أثر قانوني تنصرف اليه ارادة مصدر القرار . ذلك أن مسؤولية الادارة تثبت من العمل المادي وهو الاصابة الخطأ ، وبالتالي تكون هذه المسؤولية التقصيرية مرجعها القانون لا القرار الإداري المذكور (١) .

ومن باب أولى بالطبع عدم الرد اطلاقا .

٣ - لو جارينا هذه الحيلة القانونية ، وسلمنا بأن الرد قرار إداري فان هذا أيضا لا يؤدي الى اختصاص مجلس الدولة وفقاً للنصوص المطبقة في الوقت الحاضر . فهذه النصوص رتبت اختصاص مجلس الدولة على أساس تعويض الأضرار الناجمة عن قرارات إدارية معيبة . ومقتضى هذا أن يصدر القرار المعيب أولاً ، ثم يصيب الأفراد ضرر منه بعد صدوره كما في الحالة العادية التي لا استثناء لها في دعاوى المسؤولية عن القرارات الإدارية الايجابية والسلبية على السواء . أما في الصورة التي نحن بصدددها فان الضرر يقع وتقع آثاره نتيجة لعمل مادي بحث - هو الاصطدام هنا - ثم يستصدر الأفراد قرارات إدارية . وبالتالي يكون القرار في هذه الحالة مقطوع الصلة بالضرر الذي يسببه .

وهذا الرأي اذا لم يكن واضحاً في ظل قانوني ١٩٤٦ و ١٩٤٩ - حيث كانت ثمة اختصاصات مشتركة بين القضاة - فانه أصبح الآن أكثر وضوحاً .

سابعاً - ان القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ أخذ بفكرة التظلم - في بعض دعاوى الانفاء التي ترفع من الموظفين دون البعض الآخر - قبل الطعن في القرار الإداري أمام القضاء الإداري فقد يحسم الخلاف في مراحله الأولى . وكذلك القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ (م ١٢/ب) .

ونرى تعميماً للقاعدة .

١ - أن يفرض هذا التظلم قبل الالتجاء الى القضاء الإداري بالنسبة لجميع الدعاوى .

٢ - تفرض عقوبة رادعة لرجل الإدارة الذي يثبت تعسفه في إصدار القرار الإداري بشكل واضح . ويكفي أن يثبت المجلس في حكمه هذا التعسف الظاهر ويترك للجهة الإدارية توقيع العقوبة . ويقاس ذلك على ما نص عليه القانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٢ بالمادة (٦٩) منه من تقديم

(١) مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير الصادقة : د. سليمان الطماوي . ص ٨١ .

رئيس مجلس الدولة لرئيس مجلس الوزراء كل سنة كلما رأى ذلك تقريراً متضمناً ما أظهرته الأحكام أو البحوث من نقص في التشريع القائم أو غموض فيه أو حالات إساءة استعمال السلطة من أية جهة من جهات الإدارة ، أو مجاوزة تلك الجهات لسلطاتها حتى يعمل رئيس مجلس الوزراء على تلafiها (١) .

ثامناً - بالرغم من أن مجلس الدولة أنشئ سنة ١٩٤٦ إلا أن المشرع لم يفكر في إنشاء هيئة لحل جميع إشكالات الاختصاص بينه وبين المحاكم القضائية إذ صدر في ٨ سبتمبر سنة ١٩٤٩ قانون نظام القضاء محيلاً هذا الاختصاص لمحكمة النقض منعقدة بهيئة جمعية عومية .

ويرى الدكتور الطباوى أن العيب في هذه الطريقة لحل مشاكل تنازع الاختصاص ليس في احتمال تحيز محكمة النقض للمحاكم القضائية ضد المحاكم الإدارية وإنما في أن التنازع كثيراً ما يكون أعمق من مجرد خلاف قانوني ، أو خلاف حول أى من الجهتين المتنازعتين تختص بالحكم . فهد في جوهره خلاف حول اختيار الحلول الواجب تطبيقها في كثير من الحالات :

أهى الحلول المدنية فيكون الاختصاص للمحاكم المدنية ، أم الحلول الإدارية فيكون الاختصاص للمحاكم الإدارية (٢) .

ولقد صدر القانون رقم ٨١ لسنة ١٩٦٩ ، بإنشاء المحكمة العليا ، منهياً هذا الخلاف إذ جعل هذه الولاية من اختصاص المحكمة العليا .

ثامساً - ولما أنشئ مجلس الدولة في مصر بالقانون ١١٢ لسنة ١٩٤٦ تضمنت المادة الرابعة منه اختصاص محكمة القضاء الإداري بالفصل في المسائل الإدارية المبينة بالمادة سواء بالإنهاء أو بالتعويض مشاركة مع القضاء العادى في قضاء التعويض .

ثم صدر القانون رقم ٩ لسنة ١٩٤٩ وتضمنت المادة الثالثة منه ما تضمنته المادة الرابعة من القانون السابق . بمعنى اشتراك القضاء الإداري مع القضاء العادى في قضاء التعويض .

ولكن القانون ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ قضى على هذا الوضع بحذفه الفقرة الدالة على المشاركة وبذلك خلص للقضاء الإداري اختصاصه في تلك الطلبات التي يكون فيها مرجع الطعن كما أوضحنا من قبل :

(١) من هذا الرأي أيضاً الدكتور سليمان الطباوى في مؤلفه مسؤولية الإدارة عن أعمالها غير التصادية السالف ذكره . ص ٨٥ .
(٢) المصدر السابق . ص ٨٦ .

١ - علم الاختصاص

٢ - وجود عيب فى الشكل

٣ - مخالفة القانون أو اللوائح أو الخطأ فى تطبيقها أو تأويلها

٤ - إساءة استعمال السلطة .

ثم صدر القانون رقم ٥٥ لسنة ١٩٥٩ الذى زاد على ما ذكر اختصاص مجلس الدولة بأحكام ديوان المحاسبات وقراراته القطعية ، ودعاوى الجنسية .

وقد اشترط القانون الأخير فى الطلبات المنصوص عليها فى البنود ٣ ، ٤ ، ٥ ، ٨ ، ٩ من المادة الثامنة أن يكون مرجع الطعن فيها : أحد الأوجه الآتية على الأقل : عدم الاختصاص - عيب فى الشكل - مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ فى تطبيقها وتأويلها - أو إساءة استعمال السلطة وهى الأربعة عيوب المشار إليها .

أما المواد ٩ ، ١٠ ، ١١ فهى على حالها كما كانت فى القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ ولم يتغير الوضع بصدور القانون ١٦٥ لسنة ١٩٦٥ ولا بصدور القانون ٤٧ لسنة ١٩٧٢ .

واختصاص مجلس الدولة المصرى ، كما يبدو من تلك النصوص ، هو اختصاص محدد بما نص عليه فى القانون ، وما يتناوله التوسع فى تفسير أحكامه على النحو الذى رأيناه ، وسنراه فى مواضع قادمة .

القواعد القانونية الموضوعية في مسئولية الإدارة

ذكرنا في الفصل السابق أن الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية .
بمعنى .

١ - أن سلطة القضاء تقف عند حد مراقبة مشروعية أعمال الإدارة
دون أن تتصدى لبحث عناصر الملامة فيها .

وهذا هو ما أوضحته المحكمة الإدارية العليا بقولها في أحد أحكامها
الرائدة :

« ان رقابة محكمة القضاء الإداري والمحاكم الإدارية على القرارات
الإدارية هي رقابة قانونية تسلطها عليها لتتعرف مدى مشروعيتها من حيث
مطابقتها أو عدم مطابقتها للقانون . وهذا هو بدوره عين الموضوع الذي
ستتناوله المحكمة الإدارية العليا عند رقابتها القانونية لأحكام القضاء
الإداري . . ومن حيث أن نشاط القضاء الإداري في وزنه للقرارات
الإدارية هي رقابة قانونية تسلطها عليها لتتعرف مدى مشروعيتها من حيث
القانونية ، فلا يجاوزها الى وزن مناسبات القرارات وغير ذلك مما يدخل
في نطاق الملامة التقديرية التي تملكها الإدارة بغير معقب عليها » (١) .

وهذا هو ما استقر عليه القضاء الإداري في جميع درجاته ، وأصبح
مبدأ ثابتا ، وقاعدة من قواعد القانون الإداري العام .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٥٩ لسنة ١ قضائية . مجموعة
مبادئ المحكمة . ص ١٤١ وحكمها الصادر في ١٩٦٠/٤/٩ . مجموعة أبو شادي .
ص ١٧٨٤ .

٢ - لما كانت الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية فحسب - كما رأينا - فإن القضاء لا يملك الا الحكم بمشروعية العمل الادارى (أى صحته ومطابقته للقانون) أو بعدم مشروعيته (أى بطلانه ومخالفته للقواعد القانونية) وبالتالي بتقرير الغائه أو التمويض عنه • أو هما معا حسب كل حالة على حدة •

وعلى ذلك فلا يملك القضاء ، أن يتدخل فى عمل الادارة بالحلول محل الادارة العاملة فى مباشرة اختصاصاتها ، وذلك بإصدار قرارات ادارية معينة أو تعديلها أو توجيه أوامر معينة الى جهة الادارة بالزامها بالقيام بعمل أو الامتناع عن عمل •

وهذا هو ما أو ضحته محكمة القضاء الادارى فى أحكامها العديدة بقولها :

« ان القانون اذ خول هذه المحكمة سلطة الغاء القرارات الادارية المخالفة للقانون قد جعل منها اداة لرقابة تلك القرارات قضائيا فى الحدود التى رسمها دون أن يجعل منها هيئة من هيئات الادارة • وبهذه المثابة ليس للمحكمة أن تحل محلها فى اصدار أى قرار أو أن تأمرها بأداء أى أمر معين أو بالامتناع عنه ، ولا أن تكرهها على شيء من ذلك •• اذ يجب أن تظل للادارة حريتها الكاملة فى اتخاذ ما تراه من قرارات بمقتضى وظيفتها الادارية • وفقط تكون تلك القرارات خاضعة لرقابة المحكمة قضائيا اذا وقعت مخالفة للقانون » (١) •

وتطبيقا لذلك اذا حكم القضاء الادارى مثلا بالغاء قرار فصل أحد الموظفين فليس له أن يحكم باعادة هذا الموظف الى وظيفته ، أو أن يلزم جهة الادارة بإصدار مثل هذا القرار •

كما لا يمكن للمحكمة أن تحكم بترقية أحد الموظفين الى الدرجة التى يستحقها لأن « تقرير الترقية ذاته من صميم اختصاص الادارة تجريه هي بمقتضى سلطتها » •

وكذلك لا يمكن للمحكمة أن تعين أحدا فى الوظيفة التى يريد بها ، أو فى الوظيفة التى تتعادل مع الدرجة المالية الحاصل عليها ، أو أن تصدر قرار للجهة الادارية بذلك •

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى القضية رقم ١٥٩ لسنة ١ قضائية • مجموعة المبادئ، ص ١ ص ٤٩ •

فكل اختصاص المحكمة الادارية فى مثل هذه الشئون وغيرها ، فى حدود ولايتها ، هو أن تنظر فى القرارات التى يطلع عليها أمامها يأخذ الوجوه الأربعة المعروفة التى نص عليها القانون وهى : عيب عدم الاختصاص وعيب الشكل وعيب مخالفة القوانين واللوائح أو الخطأ فى تطبيقها وتاويلها ، وعيب اسائة استعمال السلطة .

٣ - يتفرع على ذلك أن القضاء الإدارى لا يعتبر - بالنسبة للجهة الادارية درجة أعلى فى السلم الإدارى ، بل إن الجهتين - القضاء الإدارى والادارة - مستقلتان فى اختصاصيهما الوظيفى . وطلب إلغاء القرار الإدارى أو وقف تنفيذه إنما يكون بالنسبة للقرارات الادارية النهائية «المفروض» - والحالة هذه - أن القرار الإدارى يستنفذ جميع مراحل فى درجات السلم الإدارى حتى يصبح نهائيا قبل اللجوء الى القضاء الإدارى بطلب الغائه أو وقف تنفيذه . وهذا الطلب هو فى حقيقته دعوى قضائية مبتدأة بالنسبة الى القرار الإدارى « (١) » .

٤ - ويتفرع عليه أيضا أنه « ليس من حق القضاء الإدارى أن يستأنف النظر بالموازنة والترجيح فيما قام لدى جهة الادارة من اعتبارات قدرت على مقتضاها ملامعة اصدار القرار ما دام هذا التقرير استخلص استخلاصا سائفا من الوقائع الثابتة فى الأوراق ، والا كان فى ذلك مصادرة للادارة فى تقديرها ، وغلا ليدها عن مباشرة وظيفتها فى الحدود الطبيعية التى تقتضيها هذه الوظيفة ، وما تستلزمه من حرية فى وزن مناسبات القرارات التى تصدرها وتقدير ملامة اصدارها » (٢) .

بالنسبة الأساس المسئولية

على أى أساس تكون مسئولية الإدارة :

١ - هل تسأل عن كل فعل ضار يصدر منها فتكون المسئولية على أساس المخاطر *Risque* والغنم بالغرم سواء أكان الفعل خاطئاً أم غير خاطئ ؟

(١) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٧/٦/٨ . مجوعة أبرز شاذى صفحة ١٧٨٢ .

(٢) حكم المحكمة الادارية العليا فى ١٩٥٩/٤/٢٥ و ١٩٦١/٤/٢٢ و ١٩٦٤/٢/١ . مجوعة أبرز شاذى - صفحة ١٧٨٢ .

٢ - أم تسأل على أساس الخطأ Faute فلا تدفع تعويضاً إلا بالنسبة للأعمال التي ارتكبتها بدون وجه حق ، أو اكتنفها خطأ ؟
ثم أى القواعد تطبق :

١ - هل هى القواعد المدنية التى تحكم تصرفات الأفراد ؟

٢ - أم تطبق على الادارة قواعد أخرى خاصة بها ؟

هناك مصالح متعارضة ولا شك :

١ - مصلحة الأفراد فى أن يعوضوا عن الاضرار التى تصيبهم من جراء تصرفات الادارة ، ووضع هذه المصلحة موضع الاعتبار . وهذه تقتضى :

(أ) تقرير المسؤولية على أساس المخاطر حتى يصبح الأفراد فى مأمن من جميع تصرفات الادارة سواء آكانت منطوية على خطأ أو غير منطوية عليه .

(ب) أن تكون الخزانة العامة هى التى تتولى دفع التعويض حتى نأمن عدم ملامة الموظف فيما لو تفرقت مسؤوليته .

٢ - ومصلحة الخزانة العامة . ومقتضاها :

(أ) تقرير المسؤولية على أساس الخطأ حتى لا تؤدى كثرة الأحكام بالتعويض الى تبديد الأموال العامة فى دفع التعويضات للأفراد بدلاً من توجيهها للمشروعات العامة المنتجة ، وحتى لا تتهيب الادارة فى الأقدام على تنفيذ المشروعات والمصالح العامة .

(ب) التشدد فى وصف الخطأ الذى تبنى عليه المسؤولية والقرار اللذين يخولان الحكم بالتعويض .

(ج) تحمل الموظف نصيبه كاملاً من المسؤولية . فى إنجلترا - مثلاً - لا تتحمل الدولة مسئولية تنفيذ أى أمر إدارى مخالف للقانون بل يكون المسئول عنه مسئولية قانونية ومالية مصدر الأمر ومنفذه تطبيقاً للمبدأ القديم القائل (أن الملك لا يخطئ) وبذلك نجت الادارة من الأخطاء الفاحشة العديدة التى يرتكبها الموظفون .

٣ - مصلحة الموظف وهى تقتضى أن لا يسأل عن عمله الضار إذا صدر فى حدود وظيفته وعمله حتى لا يرهقه سلاج المسؤولية ، ويكبت شأطه الخلاق ، ويحوّله الى آلة صماء .

لذلك يجب أن توضع جميع هذه المصالح موضع الاعتبار بحيث لا يهدر أيامها إلا بالقدر الذي تمليه المصلحة العامة .

وهنا تختلف التشريعات بحسب فهمها وتصورها للمصلحة العامة .

على أن هناك عناصر أخرى تتحكم في الطريقة التي تتبعها الدولة في معالجة هذه الموضوعات هي : تاريخ الدولة وظروفها الاجتماعية ، ونوع الحكم .

بالنسبة للقواعد القانونية التي تطبق في مسئولية الإدارة

في فرنسا - مثلاً - أراد مجلس الدولة ، وقد أقر مبدأ مسئولية الإدارة بصفة عامة ، أن يلطف من حدته في أول الأمر على الأقل بعدم أعمال القواعد المدنية على إطلاقها بقوله في أحكامه وقتذاك : « إن قواعد المسئولية الإدارية تتنوع وفقاً لحاجات المرفق ، وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة » . فهذا التنوع في المعاملة ، والبحث عن نقطة التوازن بين المصالح المتعارضة والتوفيق بينها هو طابع مجلس الدولة وسر حيويته وريادته للهيئات المماثلة في الدول الأخرى .

وإزاء هذا التعارض بين جهتي القضاء كان من الضروري جداً أن تتدخل « محكمة تنازع الاختصاص » لتضع حداً لتلتزمه كل من الجهتين . وهذا ما فعلته في حكمها المشهور في قضية « بلانكو Blanco » في أول فبراير سنة ١٨٧٣ إذ تقول :

« إن مسئولية الإدارة عن الأضرار التي تلحق بالأفراد بسبب تصرفات الأشخاص الذين تستخدمهم في المرفق العام لا يمكن أن تحكمها المبادئ التي يقرها القانون المدني للعلاقات فيما بين الأفراد . وهذه المسئولية ليست بالعامّة ولا بالملقّة ، بل لها قواعدها الخاصة التي تتنوع وفقاً لحاجات المرفق ، وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق الخاصة » (١) .

وعلى أثر هذا الحكم استقر الوضع القانوني في هذا الصدد ، والتزمته محكمة النقض الفرنسية (٢) ، ورددته في أحكامها ، وتبعتها

(١) راجع حكم التنازع في دالوز سنة ١٨٧٣ ، القسم الثالث ص ١٧ .

(٢) راجع حكم النقض الفرنسية في ١٨٧٦/٤/٤ المنشور في دالوز سنة ١٨٧٧ .

القسم الأول ص ٦٩ .

في ذلك سائر المحاكم القضائية في فرنسا (١) غير أن الاعتراف بوجود قواعد إدارية مستقلة ، لتحكم مسئولية الإدارة عن أعمالها غير المشروعة ، لا يستلزم استبعاد القواعد المدنية نهائيا . فهناك ما تزال القواعد المدنية تطبق على بعض قضايا المسئولية الإدارية .

ولذلك نجد في فرنسا القواعد القانونية الآتية تطبق على المسئولية الإدارية :

أولا - مجموعة القواعد التي وضعها مجلس الدولة الفرنسي ، والتي على أساسها صاغ الفقهاء مبادئ المسئولية التي يطلق عليها في فرنسا « القانون العام للمسئولية » .

ثانيا - قواعد القانون المدني .

ثالثا - وهناك بعض نواحي المسئولية لا تخضع لأي من القواعد السابقة ، وإنما تنظمها قوانين خاصة . وهذه القوانين بعضها يراعى اعتبارات خاصة لا يمكن تحقيقها في ظل القواعد المدنية أو الإدارية ، وبعضها الآخر يوسع نطاق المسئولية .

ومن المعلوم أن النوع الأول هو الذي يميز القضاء الإداري ، لأن النوعين الآخرين لهما مقابل في كل التشريعات تقريبا .

ولما كان القضاء الإداري في مصر لا يزال يمر في فترة انتقال فقد استبقينا للمحاكم العادية اختصاصا واسعا في نطاق المسئولية الإدارية بجوار اختصاص مجلس الدولة على نحو ما ذكرنا في الفصل السابق .

ولذلك فالسمة الظاهرة حتى الآن في مصر هي أن المحاكم العادية تطبق القانون المدني بينما يميل مجلس الدولة إلى التحلل منه ، والاستعاضة عنه بقواعد أخرى تتفق وطبيعة المنازعات الإدارية كما كان الشأن في مجلس الدولة الفرنسي في بدء نشأته .

وفي هذا المعنى تقول المحكمة الإدارية العليا بوضوح وعمق وتأصيل:

« من حيث أن القضاء الإداري يتميز بأنه ليس مجرد قضاء تطبيقي كالقضاء المدني بل هو في الأغلب والأعم قضاء انشائي يبتدع الحلول المناسبة للروابط القانونية التي تنشأ بين الإدارة في تسييرها للمرافق

(١) راجع مسئولية الإدارة عن أعمالها غير الناقدية : د. سليمان الطماوي : صفحة

العامّة وبين الأفراد ، وهى روابط تختلف بطبيعتها عن روابط القانون الخاص . فمن ثم تكون للقضاء الإدارى نظرياته التى يستقل بها فى هذا الشأن ، فيرسّ قواعد القانون الإدارى باعتباره نظاما قانونيا متكاملًا فلا يأخذ من أحكام القانون الخاص إلا لضرورة وبقدر ، وحيث لا يكون فى المفاعلة المستوردة أى افتتات على كيان القانون الإدارى أو استقلاله » (١) .

وان مسلك مجلس الدولة المصرى كان متوقفا . فلأن إنشاء محاكم إدارية متخصصة فى دولة من الدول معناه التحول عن قواعد القانون المدنى بالتدرج الى قواعد القانون العام التى لا تستهدف ترجيح مصلحة على أخرى ، ولكن ترمى الى الملاءمة بين المصالح الخاصة والمصلحة العامة . وهذه الملاءمة لا يتفق معها إطلاقا قواعد عامة صارمة يلتزمها القاضى فى كل منازعة تعرض عليه وكأنها قوالب جامدة تصب فيها الأقضية صبا !

ولذلك فلأن مجلس الدولة الفرنسى يبين بمبدأ بحث كل حالة على حده ، ووضع النتائج العملية لإحكامه موضع الاختبار بحيث لا يؤدى حكم من أحكامه الى إهدار المصلحة العامة ومصلحة رافع الدعوى .

غير أن هذا المسلك لا يستقيم لمجلس الدولة إلا اذا أصبحت محكمة القضاء الإدارى هى المحكمة ذات الاختصاص العام بقضايا الإدارة جميعها ، ويمتنع على أية محكمة أخرى - مهما كانت درجتها - أن تنظر أيا من هذه القضايا ، وذلك بنصوص صريحة مانعة ، لا لبس فيها ولا خفاء . وهذا ما لم يتحقق لمجلس الدولة المصرى حتى الآن لأن معظم القواعد فى المسؤولية الإدارية مجالها الحقيقى فى نطاق المسؤولية عن الأعمال المادية التى ما تزال من اختصاص المحاكم العادية ، وهى مقيدة بقواعد القانون المدنى التى لا تتفق فى كثير من أسسها العامة مع القواعد الإدارية كما صاغها مجلس الدولة الفرنسى (٢) .

ولعل أبرز ما يميز الحلول التى وضعها مجلس الدولة فى هذا الصدد عن القواعد المدنية التى تحكم مسئولية الأفراد فيما بينهم ما يرجع الى أساس المسئولية ونطاقها .

(١) المحكمة الإدارية العليا فى ٢٣/١١/١٩٦٣ . مجموعة إبراهيم شادى . صفحة ٧٨٩

(٢) المصدر السابق . صفحة ٢٩١ .

ووفقاً للقواعد التى قررهما مجلس الدولة الرئيسى تقوم مسئولية الادارة على أساس الخطأ *faute* . ولكنه يكملها على سبيل الاستثناء بفكرة المسئولية على أساس المخاطر وتحمل التبعات *risque*

نظرية الخطأ

من المعلوم أن المسئولية فى القانون المدنى - بوجه عام - نوعان :

١ - مسئولية عقدية ، وهى مسئولية متشوها العقد أو التعاقد أو الاتفاق أو كل ما يدل من الألفاظ على تقابل ارادتين . والمسئولية العقدية تقوم على الاخلال بالتزام عقدى يختلف باختلاف ما اشتمل عليه العقد من التزامات كعدم تسليم المبيع أو الامتناع عن دفع باقى الثمن ، أو رفض العامل القيام بواجبات العمل المتفق عليه .

٢ - مسئولية تقصيرية وهى تقوم على الاخلال بالتزام قانونى واحد هو الالتزام بعدم الاضرار بالغير .

فالدائن والمدين ، فى المسئولية العقدية ، كانا مرتبطين بعقد قبل تحقق المسئولية . أما فى المسئولية التقصيرية فقبل أن تتحقق كان المدين والدائن ، كل منهما ، أجنبيا عن الآخر حيث لا يربطهما عقد أو اتفاق (١) .

هذا كله لاختلاف فيه ، وإنما الحسلاف كله فى التكييف القانونى للمسئولية التقصيرية أو الخطئية أو الفعلية *Responsabilité délictuelle*

فقد ذهب أكثر الفقهاء الفرنسيين ، طوال القرن الماضى ، الى أن هاتين المسئوليتين متميزتان كل التميز فى طبيعتهما وفى أحكامهما .

وعارضهم فى ذلك، منذ أواخر القرن الماضى ، آخرون ذهبوا الى أن طبيعة المسئولية واحدة ، وأن أساسها فى كلتا الحالتين : الاخلال بالتزام سابق (٢) .

وتنص المادة (١٦٣) من القانون المدنى المصرى على ما يلى :

« كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض »

وهناك نصوص أخرى فى هذا الشأن ، تعتبر تطبيقات مختلفة فى

(١) انظر : الوسيط (مصادر الالتزام) : د. عبد الرزاق السنهوري . طبعه ١٩٥٢ .

ص ٧٤٨ .

(٢) انظر : الفصل الضار : د. سليمان مرقس طبعه ١٩٥٦ . صفحة ٧-٥ .

القانون المدني لنظرية « سوء استعمال الحق » مثل ما نصت عليه المادة (١٢٩) من الإجازة للقاضي بإبطال العقد الذى يشوبه الغبن ، وما نصت عليه المادة (١٤٩) من الإجازة للقاضي بإبطال عقد الإذعان ، وما نصت عليه المادة (١٦٨) من الإجازة للقاضي بمنح مهلة قضائية للمدين . الخ (١) .

أما القضاء الإدارى فقد أنشأ له فقها خاصا به ، يتمتع بحيوية ومرونة كبيرين ، ويتفق وطبيعته .

وما أنشأ القضاء الإدارى فى هذا الشأن من قواعد بمناسبة أحكامه فى دعاوى المسؤولية ، والتي على أساسها صاغ الفقهاء مبادئ المسؤولية - هذه القواعد ذاتها يطلق عليها فى فرنسا « القانون العام للمسؤولية » (٢) .

الخطأ المرفقى والخطأ الشخصى :

إن القاعدة التقليدية التى جرى عليها مجلس الدولة الفرنسى بالنسبة لهذه النظرية تنحصر فى التمييز بين نوعين من الخطأ يتناسبان وطبيعة العمل الإدارى هما :

١ - الخطأ المرفقى أو المصلحي *faute de service* الذى ينسب فيه الأعمال ، أو التصدير إلى المرفق العام ذاته . وفى هذه الحالة تقع المسؤولية على عاتق الإدارة وحدها ، وهى التى تدفع التعويض ، ويكون الاختصاص فيها للقضاء الإدارى .

ويقوم الخطأ هنا على أساس أن المرفق ذاته هو الذى تسبب فى الضرر ، وينبغى أن يتحمل مسؤوليته عنه .

والخطأ فى هذه الحالة يأخذ أحد صورتين :

الأولى : إما أن يكون من الممكن نسبة الخطأ إلى موظف أو موظفين معينين : أى معرفة مصدر الفعل الضار الذى أدى إلى مسؤولية المرفق . كما لو أصيب المشرفون على مستشفى للأمراض العقلية فى أداء واجبهم فتمكن أحد المرضى من الهرب وقتل شخصا آخر . الخ . والمسؤولية هنا

(١) انظر هذا كله بالتفصيل فى (التصف فى استعمال الحقوق) للمستشار حسين عامر .

(٢) مسؤولية الإدارة عن أعمالها التعاقدية : د. سليمان الطماوى . صفحة ٩٤ .

مستمدة من مسئولية المتبوع عن أعمال تابعه المنصوص عليها في القانون المدني (المادة / ١٧٣) .

الثانية - واما أن يكون الخطأ منسوباً الى المرفق بذاته دون امكان معرفة مصدر الفعل الضار الذي أدى الى مسئولية الادارة ، أو كما عبر عنه العميد (بونار) فقال :

« إن كل موظف قد أدى واجبه بدون تقصير ومع ذلك فقد وقع الضرر . إن المرفق نفسه هو الذي أخطأ فهو المسئول لأنه كان منظماً على نحو سيء لا يمكن تحديده على وجه الدقة » .

ويجوز لمجلس الدولة الفرنسي على أن يطلق على هذا النوع من الخطأ « خطأ المرفق العام *faute de service public* » .

والقاعدة التي يسير عليها القضاء الإداري الآن في فرنسا هي التوسع في صور « الخطأ المرفقي » حماية للأفراد وللموظفين مما .
وقد عرف الخطأ المرفقي بالتعريفات الآتية :

١ - « الخطأ الغير مطبوع بطابع شخصي والذي ينبئ عن موظف عرضة للخطأ والصواب » كما عرفه العلامة (لافريير) .

٢ - « الخطأ الذي لا يمكن فصله عن واجبات الوظيفة بحيث يعتبر من المخاطر العادية التي يقابلها الموظفون » كما عرفه العلامة (هوزيو) .

٣ - « الخطأ الذي يرتكبه الموظف بقصد تحقيق غرض إداري » كما عرفه العلامة (دوجي) .

٤ - « الخطأ المرفقي هو كل ما لا يعتبر خطأ شخصياً » كما عرفه (فالين) .

غير أن الحقيقة التي يرددها الفقهاء ولا يمكن إنكارها أن التمييز بين ما يعتبر خطأ شخصياً يسأل عنه الموظف وحده ويكون من اختصاص القضاء العادي ، وما يعتبر خطأ مرفقياً تسأل عنه الادارة - هذا التمييز من المسير جداً تحقيقه في الوقت الحاضر .

وإن القضاء لا يكاد يستقر على قاعدة بيئة المعالم في هذا الشأن ، وإنما هو يصدر مجرد حلول لحالات خاصة .

فمجلس الدولة الفرنسي لم يتقيد - كما هو شأنه دائماً - بقاعدة نظرية ولكنه يفحص كل حالة على حده .

ولتوضيح مدى اختلاف وجهات النظر في هذا الشأن نسوق المثال الآتي :

كان في إحدى مدارس ديجون بفرنسا مدرس يتبع طريقة خاصة في تلقين تلاميذه الصفار بعض المبادئ التي منها : ان القساوسة هم سبب الحرب وهم ديدان ضارة - ان الجنود الفرنسيين جبناء - ان الذين يعتقدون في الله أغبياء - لا فارق بين الانسان والبقرة لأن لكل منهما ذبلا .. الخ .

فقام أحد أولياء أمور الطلبة برفع دعوى تعويض على هذا المدرس باعتبار أنه قد أخل بواجبات وظيفته اخلايا فاحشا ، وحشا اذهان الطلبة بأفكار تخالف الصالح العام مخالفة صارحة ، مما يستلزم مسئوليته الشخصية .

وقد تصرف القضاء في هذه الدعوى على الوجه الآتي :

١ - قضت محكمة ديجون المدنية الابتدائية بعدم الاختصاص لأن « المنسوب الى المدرس ان هو الا مجرد اتلاف في تقدير أفكار وأشياء نيظ به تدريسها بمقتضى وظيفته » .

٢ - ولما لم يقتنع رافع الدعوى بهذا الحكم ذهب الى محكمة استئناف ديجون فقضت بأن اثنين من هذه الأقوال ينطويان فضلا على خطأ مرفقي فلا تختص بالنظر فيها المحاكم العادية وان بعضها الآخر هي أخطاء شخصية تنضج لرقابة هذه المحاكم .

٣ - وعلى أثر صدور هذا الحكم رفع المدرس نفسه أشكال الاختصاص الى محكمة التنازع الفرنسية التي اعتبرت جميع تلك الاقوال مكونة لخطأ شخصي بينما كتب مفوض المحكمة تقريره على أساس أن جميع اقوال المدرس - ما عدا واحدة منها فقط - تنطوي على خطأ جسيم . وخروج على نطاق التدريس المطلوب منه ، بتشكيك الأطفال في وطنهم ومقومات عقيدتهم . أما القول الذي استثناء المفوض فقد اعتبره نصيحة خلقية عامة أكثر منه إهانة لرجال الدين !!

وهكذا نرى الى أي حد بلغ الخلاف بين جميع مراحل وأنواع التقاضي في مسألة واحدة ، ذات عناصر لم تتغير (١) !

(١) المصدر السابق . صفحة ١١٢ .

والأفعال التي تكون الخطأ المرفقى - سواء صدرت عن موظف أو موظفين بالذات أو من المرفق ذاته - يمكن تقسيمها الى طوائف ثلاث :

الأول - المرفق أدى الخدمة على وجه سيء

Le service a mal fonctionné

تندرج في هذه الطائفة جميع الأعمال الإيجابية الصادرة من الإدارة والمنطوية على خطأ .

وحالات المسئولية من هذا القبيل والتي أقرها القضاء في أول الأمر صورها متعددة :

١ - فقد ينشأ الضرر عن عمل صادر من أحد الموظفين وهو يؤدي واجبه على وجه سيء كأن يطلق أحد رجال البوليس النار على أحد المتظاهرين فيقتله وكان في إمكانه أن يتجنب ذلك ، وكالحوادث الناجمة عن أعمال سائقي سيارات الحكومة ، أو الأضرار الناشئة من حيوانات أو أشياء مملوكة لها . الخ .

٢ - وقد يكون مرجع الضرر سوء تنظيم المرفق العام كما لو أصيب بعض الموظفين نتيجة سوء التهوية أو جو أو أدوات العمل ، أو أن ينال أحد الأفراد ضرر نتيجة استعمال المرافق لمواد تالفة . الخ .

٣ - وليس من الضروري أن يكون العمل ماديا كما في الحالات السابقة ، فقد يكون الخطأ راجعا الى تصرف قانوني معيب كما لو ضمننت الإدارة قراراتها أمورا غير حقيقية ، أو تشهيرا بأحد الأفراد أو الموظفين ، أو تعجلت الإدارة في تنفيذ حكم غير مشمول بالنفاذ ، أو وقعت حرجا اداريا على منقولات شخص دون مبرر لأنه سبق له سداد مستحقاتها ، أو كما لو طبقت الإدارة قانونا أو لائحة تطبيقا خاطئا .

الثانية - المرفق لم يؤد الخدمة

ينطوي تحت هذه الطائفة امتناع الإدارة عن أدائها واجب هي ملزمة - في رأى مجلس المولة - قانونا بأدائها اذا كان من شأن هذا الامتناع أن يصيب أحدا بضرر ما .

وهذه الصورة على عكس الصورة الماضية اذ المسئولية هنا تقوم على فعل سلبي بينما تقوم في الصورة السابقة على فعل ايجابي .

هي صورة حديثة نسبيا ، ونتيجة التطورات الاشتراكية وزيادة الوعي العام . فسلطات الإدارة ، واختصاصاتها ، لم تعد امتيازاً لها

تباشره هيئ شأعت ، وفتى شأعت وعلل الصبورة التى ترأها ، وانما هى
واجبات لا بد أن تؤدبها بالأمانة ومع الحرص التام على المصلحة العامة
ومصالح الأفراد الخاصة ، ولا يصلق هذا على الاختصاصات المقيدة وحدها
وانما يسرى أيضا على الاختصاصات التقديرية Competence des
créationnaire

وبهذه الكيفية استطاع مجلس الدولة الفرنسى أن يمد رقابته غير
المباشرة الى كيفية مزولة الادارة لسلطاتها التقديرية .

فاذا كان من المسلم به أن القضاء لا يستطيع أن يأمر الادارة بأن
تصرف على نحو معين ، أو أن تتدخل لمواجهة حالة معينة ، أو أن تقوم
بأمر معين فانه يستطيع ولاشك أن يراقب الادارة فى هذا المجال حتى
ولو كان عمل الادارة لا يندرج تحت وجه من أوجه عدم المشروعية
المعروفة . ولهذا فكتير اما يحكم بالمسئولية عن امتناعها عن القيام بتصرفات
معينة لم يكن ليحكم بعدم مشروعيتها لو اثبت امامه عن طريق الإلغاء ،
فحكم مثلا :

(أ) بمسئوليتها عن عدم اقامة حاجز يمنع سقوط المارة فى حفرة .

(ب) بمسئوليتها عن عدم القيام بالأعمال الضرورية لوقاية الأهالى من
أخطار الفيضان .

(ج) عدم صيانة المنشآت العامة على الوجه اللازم لحماية الأفراد .

(د) ترك الأشجار المفروسة فى الطريق بدون تهذيب وسقوطها على
المارة أو أمام السيارات فتصيبهم بأضرار .

(هـ) افعال سلطات البوليس فى اتخاذ الاجراءات اللازمة لحماية الأفراد
من بعض الألعاب الخطرة كالتمرن على اصابة الهدف بالألعاب
النارية . . . الخ أو اطلاق صواريخ فى الأعياد من غير اتخاذ
الاحتياطات . . . الخ .

(و) افعال المدارس فى واجباتها المختلفة مما يعرض طلبتها لأخطار
مادية أو خلقية .

(ز) الإهمال فى رقابة الأشخاص الذين يجب عليها رعايتهم :
المجانين - الأطفال - العيان - الجرائم الخلقية فى المدارس
الداخلية والمستشفيات والملاجئ . . . الخ .

(ج) الامتناع عن تطبيق القوانين واللوائح بالنسبة لفرد معين بدون مبرر . وهذا هو أحدث وسائل الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، ومجاليه دائما في الاختصاص المقيد حيث لا يكون للإدارة رخصة في الاختيار بين التنفيذ وعدمه .

الثالثة : المرفق يبطئ في أداء المهمة أكثر من اللازم :

وهذه الطائفة هي أرقى وأحدث ما وصلت اليه درجات المسؤولية الإدارية . فلا يكفي للقضاء الإداري أن يحاسب الإدارة على أداء خدمتها بطريقة سيئة ؛ ولا على أن تمتنع عن أداء خدمة واجبة قانونا . بل ولا يكتفى منها أن تؤدي واجبها كاملا ، وإنما يشترط أن تؤديها في وقتها المناسب .

ولا يكون هذا الانحراف الا اذا كانت الإدارة غير مقيده بمدة معينة ومع ذلك تبطئ أكثر من اللازم وبغير مبرر معقول .

وإذا كان من المسلم به أن اختيار الوقت هو أبرز أركان السلطة التقديرية للإدارة ؛ وأنه لا يمكن أن يستمد منه مجلس الدولة سببا للإلغاء ؛ فإن المجلس حرصا منه على حماية الأفراد قد أخضع هذا الجانب من نشاط الإدارة لرقابته في مجال قضاء التعويض .

وهكذا نرى مجلس الدولة الفرنسي يستبيح لنفسه في قضاء التعويض مالا يملكه في قضاء الإلغاء .

وإذا كان في قضاء الإلغاء يحتفظ للإدارة بمجال السلطة التقديرية كاملا ؛ فيترك لها أن تقدر ما اذا كانت تتدخل لمواجهة حالة معينة أو لا تتدخل ، وأن تختار بنفسها وقت تدخلها ؛ ووسيلة التدخل اذا لم يفرض عليها القانون شيئا معينا في هذا الصدد ، فإنه في قضاء التعويض قد أخضع كل هذه العناصر التقديرية لرقابته فقط :

١ - بحسابتها على عدم التدخل اذا كانت واجباتها العامة تقتضي التدخل أو تفرضه .

٢ - بمسئوليتها اذا تدخلت بعد فوات الوقت أو في وقت غير ملائم .

٣ - بمسئوليتها اذا اختارت وسائل عنيفة كان من المتيسر أن تستبدل بها وسائل غير عنيفة أو مهذبة (١) .

وفي جميع هذه الطوائف والصور من الأعمال لم يفرق مجلس الدولة بين الأعمال المادية والأعمال القانونية التي يتجسد فيها الخطأ ؛ ولا بين أعمال السلطة والتصرفات المادية .

والمشاهد أن مجلس الدولة الفرنسي - على عكس القواعد المدنية - لا يكتفى بثبوت الخطأ ؛ وإنما يشترط أن يكون الخطأ على درجة ملموسة من الجسامة *d'une certaine gravité*

وقد اقتضى هذا منه أن يبحث كل حالة على حدة كما نوهنا من قبل ، بعكس القاعدة المدنية التي أخضت بالمعيار المجرد .

مقياس الخطأ :

غير أن الخطأ يختلف باختلاف العمل المنسوب الى الإدارة :

١ - الخطأ في القرارات الإدارية :

إذا كان مرجع الخطأ أو الانحراف الى قرار أصدرته الإدارة ؛ كما لو أمرت بفصل موظف أو برفض التصريح لأحد الأفراد بمزاولة عمل معين ، أو بهدم منزل أو بإغلاق محل عام ، أو فرضت قيودا معينة بلائحة ... الخ ففي هذه الصور وأشباهاها يتخذ الخطأ صورة ملموسة هي « عدم المشروعية *illégalité* » وذلك أن عدم المشروعية بأوجهه الأربعة :

١ - مخالفة الشكل .

٢ - مخالفة الاختصاص .

٣ - مخالفة القانون .

٤ - الانحراف .

هذه الأوجه الأربعة لعدم المشروعية كما هي مصدر قضاء الإلغاء فإنها أيضا مصدر قضاء التعويض ، وهما اختصاصات القضاء الإداري الرئيسيان . ولكنه وقف موقفا متباينا بالنسبة للاختصاصيين . ففي قضاء الإلغاء جعل جميع الأوجه مصدرا للمسئولية . أما في قضاء التعويض

(١) المصدر السابق - صفحة ١٢٤ .

فانه كان يحكم تارة بالمسئولية وأخرى بعدم المسئولية عن التعويض حسب درجة الجسامة :

١ - فعين ترفض الإدارة تنفيذ الحكم الصادر ضلها يحكم عليها بالمسئولية دائما لأن موقفها سيؤدى الى اهدار قيمة الأحكام .

٢ - وحين تمتنع عن القيام بواجبها فى المعاونة الى تنفيذ الأحكام الصادرة لصالح الأفراد فانه لا يحكم بالتعويض الا اذا وجد أن الامتناع لا مبرر له .

٣ - وبالنسبة لعيب الانحراف بالسلطة فقد جعله المجلس باستمئزاز مصدرا للمسئولية اذا ترتب عليه ضرر .

ولهذا يقرر (دوبر) أنه « لم يجد حكما أقر فيه مجلس الدولة بقيام الانحراف ورفض أن يحكم بالتعويض عن نفس العيب » .

٤ - وبالنسبة لعيب الاختصاص والشكل لم يجز المجلس على قاعدة واحدة :

(أ) بالنسبة لعيب الاختصاص اذا كان مرجعه الى اتيان الموظف عملا لا يملكه اطلاقا ؛ أو لا يملكه هو أو غيره فى كل مخالفة جسيمة من هذا القبيل يحكم بالتعويض .

أما اذا كان عيب عدم الاختصاص مرجعه الى أن القرار الإدارى قد صدر من موظف يدل آخر فان التعويض يكون لا محل له حيث أن الضرر واحد فى الحالتين بالنسبة للفرد . ولذلك فان مجلس الدولة لا يحكم بالتعويض فى كل حالة يكون فيها فى استطاعة الإدارة أن تأمر الموظف المختص باصدار القرار السليم .

(ب) وبالنسبة لعيب الشكل فمجلس الدولة الفرنسى لا يجعله مصدرا للمسئولية الا اذا كان العيب أساسيا . أما اذا كان ثانويا ، وكان فى إمكان الإدارة تصحيحه وفقا للشكلية المفروضة فلا تعويض .

٢ - الخطأ فى الأفعال المادية :

يتخذ الخطأ هنا ضورا متعددة : الإهمال - الترك - التأخير - عدم التبصر . . . الخ .

وهنا لا يتقيد المجلس أيضا بقاعدة صماء ؛ وإنما يقدر الخطأ وفقا لكل حالة على حدة كشأنه فى سائر الحالات الأخرى .

وهو - بوجه عام - لا يسلم بالمسئولية الا اذا كان الخطأ على درجة معينة من الجسامه يحددها وفقا لاعتبارات عديدة :

١ - مراعاة الظروف والمكان اللذين يؤدي فيه المرفق العام خدماته (ظروف عادية - أو غير عادية - تقاليد - قلائل - خبرة - مكان ناء أو غير ناء .. الخ) .

٢ - مراعاة طبيعة المرفق وأهميته الاجتماعية كمرفق البوليس . والضرائب والمرفق الصحية ... الخ التي يتشدد المجلس في ضرورة بذلها قدرا كبيرا من الحرص واليقظة والرعاية .

٣ - مراعاة أعباء المرفق وموارده لمواجهة التزاماته .

مثال ذلك في قضية بناسبة وقوع شجرة ضخمة في الريف سقطت على سيارة خاصة وجرحت أحد الأشخاص فتقدم طالبا التمويض لاهمال الادارة في صيانة أشجارها .
قال حكم المجلس في ذلك :

« ... فإذا كان الأمر يتعلق بشجرة ضخمة تقوم في قلب الريف ، ويرجع سبب سقوطها الى عيب داخلي في مكان من جذعها يقع على ارتفاع خمسة أمتار ونصف من سطح الأرض فإن الادعاء بأن الادارة الملزمة بالاشراف على صيانة الطريق العام ، قد أهملت في أداء واجبها اذ لم تفحص هذه الشجرة يكون بمثابة تحميلها بعبء ثقيل والتزامات لا يسمح بها ما بين يديها من وسائل لأداء واجباتها » .

٤ - مراعاة موقف الضرور فيقضى له اذا لم يكن مستفيدا من المرفق ؛ ولا يقضى له به اذا كان مستفيدا منه .

وقد تبلورت هذه الاعتبارات في قاعدة يرددها المجلس في مثل هذه الأحوال هي أن الادارة تكون مسئولة عن كل خطأ يمكن تجنبه بالحرص المادى ؛ وغير مسئولة فيما عدا ذلك .

الخطأ الشخصي :

اختلف الفقهاء في المعايير التي استعملوها من قضاء مجلس الدولة الفرنسي :

١٠ - قال (لافريير) بقيام هذا الميار على أساس التزوات الشخصية

للموظف *Passions personnelles* أى « إذا كان العمل الضار مطبوعا بطابع شخصي يكشف عن ضعف الانسان وشهواته وعدم تبصره » .

وبهذا المعيار اذا ثبت الخطأ ولم يكن مطبوعا بالطابع الشخصى اعتبر خطأ مرفقيا اذ انه ينبىء عن موظف عرضة للصواب والخطأ ، أو من خطأ مرفقى بحث لا يعرف مصلوه .

٢ - وذهب (هوريو) الى أن الخطأ يعتبر شخصا اذا أمكن فصله عن الوظيفة .

وقد حاول أن يوضح فكرته بالمثل الآتى :

لو قام عمده بنشر إعلانات فى قريته تفيد بأن أحد الأفراد قد شطب اسمه من قائمة الناخبين . لأنه قد حكم بشهر افلاسه - فالعمدة هنا قد صدر عنه أمران :

(أ) أمر فى حدود واجبات وظيفته وهو رفع اسم المفلس من كشف الناخبين لسبب قانونى ؛ وهو لا تثير عليه .

(ب) وأمر آخر تجاوز واجبات وظيفته ، ولا علاقة له بها ، هو إعلان الأمر فى الشوارع مما يترتب عليه الاساءة الى أحد الأفراد .

٣ - ويقوم معيار (دوجى) على أساس الغاية من التصرف الخاطيء .

فاذا الموظف مثلا قد تصرف ليحقق أحد الأهداف المنوط بالادارة تحقيقها ؛ والتي تدخل فى وظيفته ؛ فان خطأه يندمج فى أعمال الوظيفة بحيث لا يمكن فصله عنها . وبالتالى يعتبر خطأ مرفقيا .
أما اذا تصرف بقصد تحقيق أغراض لا علاقة لها بالوظيفة ، ولا بأهدافها وانما ليشبع رغبة خاصة فان الخطأ فى هذه الحالة يعد خطأ شخصيا .

أو بمعنى آخر ان الموظف لا يسأل اذا أخطأ بحسن نية وهو يستعمل سلطات وظيفته ؛ ولكنه يسأل وهو يستغل هذه السلطات .

٤ - ويرى فقهاء آخرون أن المعيار الصحيح هو معيار جسامه الخطأ .
فيعتبر الموظف مرتكبا لخطأ شخصي كلما كان الخطأ جسيما بحيث لا يمكن اعتباره خطأ عاديا ، أو كلما كان مكونا لجريمة .

وعلى أساس هذه المعايير اعتبرت الأعمال الآتية أخطاء شخصية :

١ - استعمال السلطة بقصد الانتقام الشخصي :

فرجل الادارة الذى منح سلطات لا يتمتع بها الفرد العادى تكون لديه الفرص العديدة لحرمان خصومه من مزايا وحقوق مكفولة لهم بحكم القانون والمساواة أمام القانون ... الخ .

والرئيس الادارى فى اشياعه لشهوة انتقامه قد يتمادى فيصل الى اقصى ما تخوله له سلطاته .

مثال ذلك أحد الموظفين نشأت بينه وبين زميل له فى العمل حزازات شخصية طوى نفسه عليها حتى اذا ما رقى الى درجة رئيس عليه كان أول قراراته التتكيل بهذا الموظف .

وأحيانا يستعمل الرئيس هذه السلطة بعينها لمجاملة أصدقائه وشقاء حزازاتهم التى يتبناها وكأنها له تماما .

٢ - استعمال السلطة بقصد التفتة الشخصية :

فى هذه الصورة يستعمل رجل الادارة سلطات وظيفته وامكانياتها لجلب منافع وامتيازات له ولأقاربه ولأصدقائه .

٣ - استعمال السلطة لفرض مياى خاص

انه وان كن من واجب رجل الادارة أن يبتعد عن السياسة الا أن الميول الشخصية كثيرا ما تحيد به عن جادة الصواب . ولذلك فقد أثر هذا الاعتبار أثرا كبيرا فى فساد الادارة فى كثير من الدول التى لم تنضج سياسيا . وهذا ما كان شائعا فى مصر قبيل الثورة حيث كانت الأحزاب تتصارع على كرسى الحكم ، مستعينة بأنصارها فى التتكيل بخصوصها لأغراض سياسية بحتة .

٤ - تجاوز الموظف حدود الأمر الصادر

من هذا القبيل أن يصدر الرئيس أمرا بطرد أحد الأفراد من منطقة معينة فيزيد المرووس على ذلك من تلقاء نفسه ، اتلاف محصولات هذا الشخص وهدم مسكنه .

بل ان مجلس الدولة الفرنسى ، فى قضائه الحديث ، رفض أن يجعل اطاعة المرووس لرئيسه طاعة عمياء وسمح للأخير بل حتم عليه أن يرفض الطاعة فى بعض الحالات .

ولم يتقيد مجلس الدولة - في هذا المعيار الشخصي كما فعل في المعيار المجرد - بقاعدة نظرية صماء ، بل هو يفحص كل حالة على حدة ليقدر درجة الجسامة في الخطأ المنسوب الى الموظف ، ومبلغ عدم مشروعيته ، والضرر الناجم عنه .

ولقد بلغ به الأمر الى حد القضاء على الموظف رغم أنه تصرف بناء على أمر الرئيس . من ذلك قيام المدير بمصادرة جريدة مع النص في القرار على أسباب تعدد قذفا في حق القائمين عليها ولو كان الأمر قد صدر اليه بذلك من وزير الداخلية (١) !

العلاقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

جرى قضاء مجلس الدولة الفرنسي في أول الأمر على قاعدة الفصل التام بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي . فالضرر الذي يصيب أحد الافراد اما أن يكون ناجما عن هذا أو ذاك .

ثم عدل عن هذا الاتجاه للاعتبارات الآتية :

١ - ان معيار التمييز بين نوعي الخطأ غير قاطع ، ويكتنفه الغموض من جميع نواحيه .

والحقيقة الواضحة ان المرفق لا يستطيع أن يرتكب خطأ ما الا عن طريق موظفيه .

هذا فضلا عن أن الفارق بينهما - كما يقول (جيز) بحق - هو فارق في الدرجة وليس في النوع .

٢ - ان الأكثر سلامة لحماية الموظفين والافراد أن نجعل بين المسئوليتين تفاديا لاشكالات الاختصاص وتعقيده ، وضياح الأهمال والوقت بلا مبرر .

٣ - ليس الموظف على درجة من الملامة حتى يستطيع دفع التعويض المحكوم به عليه على فرض صدور هذا الحكم بعد كل المجهودات الشاقة التي يتحملها المضرور .

٤ - يترتب على قاعدة عدم الجمع نتيجة غريبة وغير مقبولة لأنها تؤدي الى منح الخطأ اليسير الذي ترتكبه الدولة حماية أكبر من الخطأ

(١) مسئولية الإدارة من أعمالها غير القانونية : د. سليمان الطماوى . صفحة ١٠٧ .

الجسيم الذى يرتكبه الموظف • وذلك آن الدولة تستطيع أن تدفع ما يحكم به عليها بعكس الموظف المحدود المرتب والثروة ! •

• - ان الغالب أن يكون الضرر راجعا الى عناصر أو أخطاء متعددة أو متشابهة •

وكان كل ما وصل اليه القضاء السابق هو تقرير مسؤولية الإدارة اذا صاحب الخطأ الشخصى خطأ مرفقى اشتراك معه فى أحداث الضرر • أما اذا أمكن فصلهما فالقضاء الإدارى يقضى بالتعويض المطلوب من الإدارة ويترك الباب مفتوحا أمام المضرور لمطالبة الموظف المنسوب اليه الخطأ بتصحيحه فى التعويض !!

واذن فازدواج المسؤولية والدعوى لا يعنى اطلاقا امكان الجمع فى التعويض •

والقاعدة المدنية فى هذا الصدد - كما نوهنا من قبل - أن التابع هو المسئول الأول والمتبوع هو المسئول الثانى طبقا لنظرية مسؤولية المتبوع عن أعمال تابعه على أساس المخاطر • أما هنا فان مصلحة المضرور قد أدت عملا الى أن تتحمل الإدارة العبء كله فى هذه الحالة لأن المضرور سيحتاج اليها رأسا حتى يتوقى اعسار الموظف ، مما أدى عملا الى عدم مساءلة الموظفين الا فى القليل النادر •

وفى الوقت نفسه وصل مجلس الدولة فى قضائه الحديث الى تقرير مسؤولية الإدارة عن الخطأ الشخصى للموظف الى حد كبير •

ولقد بذلت محاولات متعددة لاشعار الموظفين بقدر من المسؤولية ولتحميلهم الاخطار على النحو التالى :

١ - طريقة الضمان

ومقتضاها ألا تدفع الإدارة التعويض فى حالة ثبوت مسؤولية الموظف الا اذا ثبت اعساره •

٢ - طريقة الطلوع

وبمقتضاها تدفع الإدارة التعويض بشرط أن تحمل محل المضرور فيما يحكم له به على الموظف •

مسئولية الادارة على اساس المخاطر

بجانب المسؤولية التي تقوم على اساس الخطأ انشأ مجلس الدولة في فرنسا نوعا آخر من المسؤولية لا علاقة له بفكرة الخطأ بتاتا ، ويتضمن مبدأ التعويض عن أضرار نجمت عن تصرف مشروع من جانب الادارة ، ولا تشوبه شائبة . وهذا المبدأ قائم على ركنين فقط من أركان المسؤولية الخطئية ، وهما :

١ - الضرر

٢ - علاقة السببية .

فالمسؤولية هنا مقطوعة الصلة بالخطأ ، بل أساسها الغرم بالغرم ، أو مساواة الأفراد أمام التكاليف العامة - وذلك أنه يجب - حسب هذه النظرية - أن تتحمل الجماعة مخاطر نشاط الادارة اذ اما أصاب بعض الأفراد ضرر منه لأن هذا النشاط قامت به الادارة لصالح الجميع ، فيجب أن لا يستفيد بعضهم الغرم ويتحمل الآخرون بالغرم ولو لم يكن ثمة خطأ ، وانما يجب أن تتوزع الاعباء على الجميع .

على أن هذا الأساس اذا كان مسلما به فقها وقضاء فإن مجلس الدولة نادرا ما يذكره صراحة في أحكامه بل يكتفى بالتقرير بأن الضرر الذي لحق رافع الدعوى يشتمل على الصفات الذاتية التي تؤدي الى مسؤولية الادارية بصرف النظر عن قيام خطأ من جانبها .

غير أن هذه المسؤولية ، بأساسها الذي أوضحناه ، ما تزال ذات صفة تكميلية *complémentaire* بمعنى أن مجلس الدولة لا يحكم فيها على الادارة بتعويض جميع الأضرار الناجمة عن نشاطها الاداري ، ولكنه يقتصر على حالات خاصة يكون اشتراط ركن الخطأ فيها متعارضا مع العدالة تعارضا صارخا (١) .

ويستبين من مقارنة أحكام مجلس الدولة في هذا الشأن أنه يشترط توافر ثلاثة أمور لقيام هذه المسؤولية :

١ - صفة الخصوصية *spécialité* . أي أن يكون الضرر قد

(١) مسؤولية الادارة عن أفعالها غير المتماقية : د. سليمان الطباوي . صفحة ١٦٥ .

انصب على أشخاص معينين بذاتهم بحيث يكون لهم مركز خاص قبله ،
لا يشاركون فيه غيرهم .

٢ - الجسامة *anormalité* فالضرر الخاص وحده لا يوضى مجلس
الدولة عنه اذا كان من الممكن اعتباره من المخاطر المادية .

٣ - اذا لم يمكن ارجاع الخطأ الى مرفق محدد بالذات .

وهذه الشروط بذاتها تحول دون التوسع في فكرة المخاطر ، بحيث
يكون من المستبعد أن تصبح هذه الفكرة أساسا عاما للمستولية في جميع
الحالات ، وكقاعدة مطلقة وهكذا سيظل للادارة باستمرار مجال ، ولو
محدود ويختلف ضيقا واتساعا حسب الظروف ، تستطيع فيه بنشاطها
أن تلحق ضررا بالافراد دون أن يحكم عليها بالتعويض عنه .

وإذا ثبتت المسئولية الادارية على أساس المخاطر لا تستطيع الادارة
أن تتخلص منها الا باثبات القوة القاهرة *force majeure* فينهار أحد
ركني المسئولية ، وهو الخاص بملاقة السببية بين الضرر وفعل الادارة .
أما الحادث المفاجيء الذى نص عليه القانون المدنى فى المادة (١٦٢)
فان مجلس الدولة يرتب عليه المسئولية .

والحادث المفاجيء بطبيعته مجهول السبب وان كان من المرجح أن
مصدره كان فى نشاط الادارة ، أو فيما تستعمله من أشياء وأدوات .
وما لم تثبت الادارة أن مصدره خارج عن نشاطها ، ولا علاقة له بما
تستعمله من أشياء فان مجلس الدولة يحملها مسئولية ما يترتب عليه من
أضرار . وهذا ما حدا بالعميد هوريو بقوله «ان الحادث المفاجيء ان هو
الا خطأ مصلحي مجهول المصدر »

ولذا لا يكون الفارق بين القوة القاهرة - المعفية من المسئولية
دائما - والحادث المفاجيء - الذى يعفى فى بعض الحالات المشروطة -
راجعا الى طبيعتهما الذاتية وانما الى مصدرهما . وبمعنى آخر يكون
الحادث المفاجيء من تطبيقات القوة القاهرة ولذا فان الاصطلاحين
يستعملان كمترادفين (١)

ومن هذه التطبيقات التى تدل على ذلك الحالات الآتية :

١ - بينما كان أحد العمال الحكوميين مشغولا فى تشكيل قطعة من

(١) مسئولية الادارة عن افعالها غير المتعمدية : د - سليمان الطباوى . صفحة ١٧٠ .

والحديد المحمي انفصلت منها شظية قضاء وقدرا فأصابته إحدى يديه بصدمة
افقدتها القدرة على العمل . فلما تقدم بطلب التمريض لم يستطع اثبات أى
خطا من جانب الإدارة . ولكن مفوض الحكومة مع تسليمه بهذه الحقيقة
ذكر أن الحادث مجهول المصدر ، وأنه نوع من (مخاطر الحرفة) . وقد
علق على هذا الرأى بقوله « اننا نرى أنه ما لم يوجد نص تشريعى مضاد
فإن العدالة تقضى بمسئولية الدولة قبل العامل المصاب عن المخاطر التى
خلقتها له مشاركته فى تسيير المرفق العام » . وقد أخذ مجلس الدولة
الفرنسى بوجهة نظر المفوض كاملة .

٢ - تخول المادة (٤٧٥) من قانون العقوبات الفرنسى الإدارة بأن
تلتزم من تشاء من الافراد بمعاونتها فى حالة وقوع الكوارث العامة . فاذا
ما أصابتهم أضرار نتيجة هذه المساونة فإن مجلس الدولة يحكم لهم
بالتعويضات ولو فى حالة عدم قيام ركن الخطأ .

٣ - وتدرج المجلس فى هذه الحالة فشمّل الاشخاص الذين يتطوعون
لاداء تلك المعاونة اختيارا ولو لم ينطبق عليهم نص الحالة السابقة ،
باعتبارهم غير موظفين فى الحكومة ، ولا مكلفين بأداء المعاونة .

٤ - وهناك أيضا الموظفون الذين يفصلون فجأة نتيجة لالغاء
الوظيفة . فقد استقر المجلس أيضا بالتدرج على الحكم لهم بالتعويضات
رغم عدم وجود خطأ من جانب الإدارة لأن الالغاء كان قانونيا وتحت
ظروف عامة .

٥ - وهناك كذلك مسئولية الإدارة عن الاضرار التى تصيب الافراد
نتيجة الاشغال العامة التى يقصد بها تحقيق منفعة عامة سواء تمت هذه
الاشغال فى صورة حفر أو بناء أو ترميم ١٠٠٠ الخ ونال الملكية الخاصة
ضرر من ورائها . فإن مجلس الدولة قد جرى قضاؤه على الحكم بالتعويض
عنه بصرف النظر عن قيام ركن الخطأ بالشروط الآتية :

(أ) يجب أن يكون الضرر ماديا .

(ب) يجب أن يكون الضرر دائما أو يستمر لفترة طويلة وغير عادية .

(ج) يجب أن يكون الضرر غير عادى . أى يتجاوز المخاطر العادية .

٦ - ثم توسع مجلس الدولة فى هذه الفكرة ذاتها فقال بأنه ليس
من الضرورى أن تكون الاشغال العامة هى السبب فيما أصاب الافراد من
ضرر استثنائى بل يكفى أن يكون نشاط الإدارة فى ذاته خطرا .

وقد ذكر مجلس الدولة في حكمه الرئيسي في هذا الصدد رغم أن الطرفين (الأهلى والحكومة) لم يتناولا هذا الامر في دفاعهما :

« وحيث انه قد ثبت من التحقيق أن السلطات العسكرية قد لجأت الى تخزين كميات كبيرة من القنابل فى القلعة التى تجاور منطقة أهلة بالنسكان ، وكانت تلجأ الى تركيب وإعداد هذه الوسائل الخطرة لتستطيع تزويد الجيوش فى الميدان بحاجتها منها بنهاية السرعة .

وحيث أن هذه العمليات وقد تمت بنظام بدائى تحت وطأة الضرورة . قد تضمنت بالنسبة للأفراد مخاطر تجاوزت فى حدودها تلك التى يفرضها الجوار عادة ، ولذلك فإن من شأن هذه المخاطر أن تؤدى الى مسئولية الادارة اذا ما ترتب عليها ضرر بصرف النظر عن وقوع خطأ من الادارة ،

وقد طبق المجلس هذه الفكرة ذاتها ففضى بالتمويض عن الضرر فى دعوى انفجار وقع فى أحد المصانع ، ودعوى انفجار إحدى السفن الراسية فى الميناء ، ودعوى تسرب الغازات السامة أو الضارة من أحد المصانع الحكومية أو المصانع الخاصة التى تعمل لحساب وزارة الدفاع الوطنى ، ودعوى عن امتداد النار من منزل موبوء صدرت الاوامر بحرقه الى المنازل المجاورة رغم عدم وجود أى تقصير من رجال الادارة أو المظفى ، ودعوى استعمال الادارة للآلات الخطرة ، واصابات الخطأ من السيارات الحكومية عند ثبوت عدم وجود أى خطأ من سائقها الا اذا ثبت أن هنالك قوة قاهرة أو خطأ من جانب المصائب ، ودعوى استعمال البوليس للأسلحة النارية أو الادوات الخطرة فى حالة عدم وجود خطأ ما من جانبهم ١٠٠٠

٧ - وأخيرا قرر مجلس الدولة الفرنسى مسئولية الادارة عن عدم تنفيذها للأحكام القضائية واجبة النفاذ دون حاجة لاثبت ركن الخطأ الا اذا ثبت أن امتناعها عن التنفيذ مرجعه الى اعتبارات تتعلق بالصالح العام ، وتوفيق فى أهميتها خطورة هذا الامتناع ، أو ثبت أنه تأخير أو تراخي فى التنفيذ وليس امتناعا بشرط أن يكون ذلك لمدة لا تجاوز المألوف (١) .

مسئولية الادارة فى مصر عن أعمالها المادية غير المشروعة

١ - كانت المادة (٤٣) من لائحة ترتيب المحاكم المختلطة ، المعدلة بالقانون رقم ٤٩ لسنة ١٩٣٧ ، وكذلك الفقرة العاشرة بالمادة (١٥) من

(١) - مسئولية الادارة عن أعمالها غير التماقدية : ٩٥ - سليمان الطماوى ، صفحة ١٩٣ .

لأنه ترتيب المحاكم الأهلية المعدلة بالقانون رقم ٩٠ لسنة ١٩٣٧ تنص على ما يلي :

« ليس للمحاكم (أهلية أو مختلطة) أن تنظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة » .

ولا يجوز لها كذلك أن تفصل في ملكية الإملاك العامة ..

على أن تلك المحاكم - دون أن يكون لها توليد عمل إداري أو إيقاف تنفيذه - تختص :

١ - في المواد المدنية والتجارية بكل المنازعات التي تقع بين الأفراد والحكومة بشأن عقار أو منقول .

٢ - بساوى المسئولية المدنية المرفوعة على الحكومة بسبب إجراءات إدارية وقعت مخالفة للقوانين واللوائح .

٣ - في كل المسائل الأخرى التي يخولها القانون النظر فيها ،

ولما صدر القانون رقم ١٤٧ لسنة ١٩٤٩ - بشأن نظام القضاء -

تضمنت مادته الثامنة عشرة نفس الصيغة التي سلفت الإشارة إليها .

وكذلك الشأن في قانون السلطة القضائية الجديد رقم ٤٦ لسنة

١٩٧٢ (م ١٧) .

وكانت المحاكم المختلطة تفسر الإجراءات الإدارية التي تقع مخالفة للقوانين واللوائح بأنها التي يشوبها عيب الانحراف ، أو التعسف في استعمال السلطة ، أو ما تكون مخالفة لروح القانون ، أى مخالفة للفرض الذى يهدف إليه المشرع ، وما يتوخاه من مصلحة المجموع ، فكانت ترى تقييد الإدارة فيما تتخذ من إجراءات بوجوب مراعاة ما تقتضيه المصلحة العامة ، مما يعنى أن لا يكون استبداديا ولا تعسفيا (١) .

ومع ما كانت تراه تلك المحاكم من أن لا معقب على الإدارة فيما تصدره وفق سلطاتها التقديرية فإن تلك المحاكم كانت توجب في الأمر الإداري أن يكون مطابقا للقوانين واللوائح ، وأن يكون له ما يبرره ، بمعنى وجوب مطابقته لما يهدف إليه نص القانون وتتوخاه مبادئ المسئولة في نفس الوقت (٢) .

وكانت المحاكم المختلطة تقضى بالتعويض في الحالات الآتية :

(١) محكمة الاستئناف المختلطة في ١٨٩٢/٥/٤ مجلة التشريع والقضاء ٤ ص ٢٧٨ .

(٢) محكمة الاستئناف المختلطة في ١٩٣٣/٥/٤ مجلة التشريع والقضاء ٤٥ ص ٣٦٦ .

(أ) إذا كانت الأعمال الإدارية خالية مما يبررها
les actes administratifs non justifiés

(ب) إذا كانت الأعمال الإدارية تتجافى والغرض الاجتماعي
les actes se heurte au but social

(ج) الاستعمال التحكيمي l'usage arbitraire فيما للادارة
من سلطة .

وبمعنى آخر كانت المحكمة المختلطة تتقصى الدوافع التي تحمل
الادارة في تصرفها لتتعرف مدى عيب الانحراف الذي يشوب التصرف
الاداري في كبل الشئون والأحوال دون أن يقتصر على منازعات دون
غيرها (١) .

٢ - أما المحاكم الوطنية فقد فرقت بين أمرين :

الأول - مسئولية الادارة عن أعمالها المادية :

الثاني - مسئولية الادارة عن أعمال موظفيها وعن الحيوانات
والاشياء المتعلقة بها .

أما عن الأمر الأول فإن المحاكم - وعلى رأسها محكمة النقض -
لم تتردد ، بل ذهبت من أول الأمر ؛ الى ما يلي :

(أ) ان القواعد العامة التي تحكم مسئولية الادارة عن أعمالها المادية هي
القاعدة المدنية .

(ب) رفضت أن تنساق وراء ما دعتها اليه الحكومة على لسان محامي ادارة
قضاياها من ضرورة الأخذ بالمبادئ المقررة في فرنسا من التفرقة
بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي ؛ بغية أن تتخلص الحكومة من
تحمل تبعة الأخطاء الشخصية التي يرتكبها الموظفون أثناء تأدية
الخدمة .

ويصور حكم النقض الصادر في ١٠ أبريل سنة ١٩٣٣ - في ظل
القانون المدني القديم - هذا المبدأ بشقيه اذ يقول في قضية خفير جرح
أحد الأفراد جرحا أفضى الى موته :

« من حيث ان مبنى الطعن أن الحكم المطعون فيه أخطأ في تطبيق
القانون اذ قضى بمسئولية الحكومة مدنيا عما وقع من المتهم استنادا الى
نصوص القانون المدني ؛ الخاص بمسئولية السيد عن أعمال تابعه مع أن

(١) التصنف في استعمال الحقوق : المستشار حسين عامر (طبعة اول) صفحة ٥٣٣ .

مسئولية الحكومة لا تصح ان تبني على قواعد القانون المدني ؛ وانما يجب الرجوع فيها الى قواعد القانون العام التي تقتضى التفريق بين الخطأ المصلحي أو الإداري *faute de service* والخطأ الشخصي *faute personnelle* بحيث لا تسأل الحكومة الا عن النوع الأول بخلاف الثاني ، فان تبعته تقع على عاتق الموظف أو المستخدم وحده دون الحكومة ...

« ومن حيث أن هذا الطعن انما يرمى الى القول بوجوب ترسم ما جرى عليه قضاء المحاكم الإدارية في فرنسا ؛ وما أخذ به علماء القانون العام فيها من التفريق بين أساس مسؤولية الحكومة عما يقع من موظفيها من عدوان على حقوق الأفراد ومسئولية الأفراد عن تأبيحهم ، وذلك للاعتبارات التي تضمنتها كتب الفقه الفرنسي . »

« على أن مجلس الدولة بفرنسا اذا كان قد جرى على هذه الخطة فيحكم ما له من حرية النظر في تقرير ما يرى من القواعد القانونية لأنه لم يقيد بقواعد مرسومة . ومن أجل ذلك استمد في أحكامه سنا هي مزيج مما فهمه من القانون العام ومما تقتضيه قواعد العدل المطلق ؛ وتابعه فيما رأى بعض فقهاء القانون وخالفه آخرون . وتشعبت بهؤلاء وأولئك السبل والمذاهب، ولا يزالون مختلفين في أكثر أمهات المسائل . وقد أدى بهم مستحدث النظريات الى آراء ومواقف ليس من مصلحة الحكومة ولا مصلحة مصر في حالتها الراهنة الأخذ بها . »

« ذلك هو مجمل الحال في فرنسا . أما في مصر فالمحاكم محدودة الاختصاص فيما ينشأ بين الحكومة والأفراد من منازعات . فضلا عن تقييمها بما وضع لها من قوانين لا معدل عنها ، وليس في ظروف الدعوى الحالية ما يستوجب تنكب هذه القوانين الى ما عداها ، اذ النصوص المدنية صريحة وممكنة التطبيق حتى في دعاوى تضمين الحكومة بسبب ما يصيب الأفراد في حرياتهم أو أموالهم بفعل الموظفين . »

« ومن حيث أنه لذلك تكون محكمة الموضوع قد أصابت اذ طبقت احكام القانون المدني في هذه القضية » .

٣ - ولم يتغير الوضع بعد صدور القانون المدني الجديد سنة ١٩٣٨ ؛ ولا نظام القضاء . ولذا ظلت الحلول القديية سارية في هذا الصدد . وهذا ما يسجله الدكتور السنهوري في الوسيط حيث يقول :

« ... وقد يكون الشخص المراد مساءلته هو الدولة ذاتها ، أو شخص معنوي عام كمجلس من مجالس المديرية أو المجالس البلدية أو

غيره من الاشخاص العامة ، وتتحقق مسئولية الشخص المعنوى في مصر على النحو الذى تتحقق به مسئولية الافراد والهيئات الخاصة ، وقواعد المسئولية التقصيرية واحدة للفريقين . ذلك أن الاقضية التى تقسوم على هذه المسئولية بالنسبة اليهما معا تدخل في اختصاص القضاء العادى ، ولم يمتد حتى اليوم اختصاص محكمة القضاء الإدارى بمجلس الدولة الى مسئولية السلطات العامة عن أعمالها الإدارية . ولا يزال هذا الاختصاص مقصورا على المسئولية عن القرارات الإدارية . والقضاء العادى في مصر يطبق على مسئولية الدولة والسلطات العامة قواعد المسئولية التقصيرية التى يطبقها على الافراد والهيئات الخاصة «(١)

مسئولية الادارة في مصر عن أعمال موظفيها

١ - ولما كانت الادارة كشخص معنوى عام لا تتصرف الا عن طريق موظفيها فان الفعل الضار الذى يصيب الافراد سيكون صادرا منهم .

٢ - غير أنه في حالات قليلة لا يستطيع أن ينسب الفعل الضار الى موظف أو موظفين معينين بالذات ، وانما يكون الفعل الضار في حقيقته صادرا من الادارة أو المرفق العام مباشرة على النحو الذى رأيناه في الفقه الإدارى الفرنسى .

وأساس المسئولية في الحالتين مختلف :

(أ) ففي الحالة التى يستطيع نسبة الفعل الضار الى موظف أو موظفين بالذات يكون أساس المسئولية ما نص عليه في المادة (١٧٤) مدنى جديد التى تقول :

١ - يكون المتبوع مسئولاً عن الضرر الذى يحدثه تابعه بعمله غير المشروع متى كان واقفاً في حال تأدية وظيفته أو بسببها .

٢ - وتقوم رابطة التبعية ولو لم يكن المتبوع حراً في اختيار تابعه متى كانت له عليه سلطة فعلية في رقابته أو توجيهه » .

(ب) وأساس المسئولية في الحالة الأخرى حيث لا يستطيع نسبة الفعل الى موظف بالذات ما نصت عليه المادة (١٦٣) مدنى جديد التى تقول :

« كل خطأ سبب ضرراً للغير يلزم من ارتكبه بالتعويض »

(١) الوسيط : الدكتور السنهوري - ج ١ ، صفحة ٨٠٨ .

وقد أوضحت محكمة النقض هذا المبدأ في حكمها الصادر في
١٩٤٣/١١/٢٢ بقولها :

«... يكفي في مساءلة المخدم مدنيا أن يثبت أن الحادث قد تسبب
عن خادم له ولو تعذر تعيينه من بين خدمه »
وزادت المحكمة على ذلك قولها :

« لا يشترط لمساءلة المخدم عن خطأ خادمه أن يكون الخادم حاضرا
أو ممثلا في الدعوى التي تقام على المخدم فالتنازل عن مخاصمة ورثة
الخادم لا يحول دون مطالبة المخدم ، إذ التنازل ليس فيه ما يفيد عدم
مسئولية الخادم حتى يمكن أن يقال بعدم مسؤولية المخدم »

٣ - ولا يعفى الإدارة من هذه المسؤولية الا ثبوت أن العمل الضار قد
ارتكبه الموظف في غير أوقات العمل أو لا علاقة له بالعمل .

ومن هذا القبيل ما قضت به محكمة النقض في حكمها الصادر في
١٩٥٤/١/٢٦ بقولها :

« ان المادة (١٧٤) من القانون المدني اذ نصت على مسؤولية المتبوع
عن الضرر الذي يحدثه تابعه غير المشروع ، قد جعلت ذلك منوطا بأن
يكون هذا العمل واقعا في حالة تأدية وظيفته أو بسببها » .

٤ - أما اذا كان الفعل الضار الذي يرتكبه الموظف متعلقا بتنفيذ
واجبات الوظيفة ولكن عن دعوة أو احمال أو عمد متجاوزا بذلك هذه
الواجبات ، أو كان لا يتعلق بها مباشرة ولكنه يقع بسببها أو بمناسبتها
فإن القضاء - وعلى رأسه محكمة النقض - قد توسع في هذه الحالات وطبق
عليها قواعد المسؤولية كلما كانت الوظيفة هي التي ساعدت على اتيانه ،
أو هيأت الفرصة لارتكابه .

فقد قضى بهذه المسؤولية في حادث ارتكاب فراش مدرسة جريمة
الترصد للناظر وقتله وهو يهجم بمقادرة السيارة أمام باب المدرسة لاعتقاده
أنه يضطهده (١) .

وقضى بها أيضا في حادث خفيّر أحب امرأة متزوجة واستدرج زوجها
ليلا الى منطقة دركه وقتله ليستأثر بها (٢) .

(١) نقض ١٩٤٠/٤/٢٢ . للمهام س ٢١ رقم ١٨ س ١٩ .

(٢) نقض ١٩٤١/١/٢٧ مجوعة عمر رقم ١٩٦ - ص ٣٩٦ .

وقضى بها كذلك فى حادث كونستابل ذهب لأداء مهمة رسمية ومعه مسدسه وخطر له فى الطريق أن يزور بعض أقاربه فانطلق منه المسدس وهو يبعث به وأصاب طفلاً قتله (١) .

فهناك إذن معياران للخطأ بسبب الوظيفة :

(أ) يعتبر التابع قد ارتكب الخطأ بسبب الوظيفة لأنه لم يكن يستطيع ارتكابه لولاها .

(ب) وأما لأنه لم يكن ليفكر فى ارتكابه لولاها .

والى هذين المعيارين أشارت محكمة النقض فى حكمها الصادر فى قضية المرحوم الشيخ حسن البنا حيث قالت :

« لما كان يبين من الحكم المظنون فيه أن المحكمة قد أثبتت بالإدلة السائفة التى ساقتها فى حكمها قيام رابطة السببية بين الخطأ والوظيفة على وجه يفيد أن الخطأ ما كان المتهمون ليرتكبوه أو يفكروا فى ارتكابه لولا الوظيفة وهو الشرط الذى تتحقق به مسئولية المتبوع عن فعل تابعه » (٢)

٥ - وأساس هذه المسئولية عموماً فى مصر هو خطأ التابع فى رقابة تابعه ، وهو هنا خطأ مفترض لا يقبل منه إقامة الدليل على عكسه . ولا يعفيه من المسئولية إلا نفي الخطأ عن تابعه فتسقط بالتبعية لا بصفة أصلية .

وفى هذا قالت محكمة النقض :

« أن أساس مسئولية السيد عن أخطاء خادمه قائمة قانوناً على ما يفترض فى جانب المتبوع من الخطأ والتقصير فى اختيار التابع أو فى رقابته » (٣) .

٦ - وقد انتقد العلامة السهورى هذا الأساس وقال انه يؤدى الى نتيجة لا يصح التسليم بهما :

(أ) فى حالة ما اذا استطاع المتبوع أن ينفى علاقة السببية بين الخطأ والضرر والسببية هى ركن من أركان المسئولية .

(١) نقض ١٩٤٦/٢/٢٨ مجموعة عمر رقم ١١٥ .

(٢) نقض جنائى ١٩٥٥/٤/٥ - المطامعة - ص ٣٦ من ٧٨٥ .

(٣) نقض جنائى فى ١٩٣٩/١١/٦ - المطامعة - ص ٢٠ من ٥٨٣ .

(ب) فى حالة ما اذا كان المتبوع غير مميز ، فلا يستطاع افتراض خطأ من جانبه .

ونادى الفقيه المصرى الكبير بأن يكون أساس مسئولية المتبوع هو مسئولية الشخص عن غيره (١) .

ولما كانت مسئولية الإدارة فى مصر كما نرى هى مسئولية تبعية ففى وسع الضرور أن يختار بين أن يرجع بالتعويض على الموظف بمفرده ، أو على الإدارة بمفردها ، أو عليهما معا .

أما بالنسبة للإدارة فهى مسئولة عنه لا مسئولة معه . ولذلك فإن لها الحق أن ترجس عليه بما دفعته عنه طبقا لنص المادة (١٧٥) مدنى التى تقول :

« للمسئول عن عمل الغير حق الرجوع عليه فى الحدود التى يكون فيها هذا مسئولا عن تعويض الضرر »

وهذا بالطبع فى حالة انفراد الموظف بالاضرار بالغير ، حيث تكون المسئولية فردية . أما اذا أشترك فيها خطأ الموظف مع خطأ الإدارة فالمسئولية تكون تضامنية يقسم فيها التعويض بينهما بالتساوى الا اذا حدد القاضى نصيب كل منهما طبقا للمادة (١٦٩) مدنى .

٧ - ومن الواضح أن المسئول المدنية المطبقة فى مصر ، تستبقى مسئولية الموظف الشخصية عن جميع الاخطاء طبقا للمادة (١٦٧) بلا تفرقة ما اذا كان الخطأ واقعا بناء على نزوة شخصية أو إهمال أو عمد من الموظف المخطئ أو بناء على أمر الرئيس اذا ثبت أن طاعة هذا الأمر كانت غير واجبة ، أو اذا عجز الموظف عن اثبات اعتقاده بمشروعية العمل الذى وقع منه بأسباب مقبولة ، أو عجز عن اثبات أنه قد رأى فى عمله جانب الحيطة . وذلك بعكس السائد فى فرنسا كما رأينا من قبل .

٨ - ولم يبق على الإدارة من مسئولية مؤكدة ومنفردة الا النوع الآخر من أعمال موظفيها وهو ما لا يمكن نسبته الى موظف بالذات ، وانما الى المرفق ذاته . وهو يقوم على خطأ ثابت لا مفترض ، وهو تقصير الإدارة فى واجبها كشخص معنوى مثل إهمال فى الصيانة بالاسلاك الكهربائية بعدها فى الهواء بدلا من المواشير ، وسوء تنظيم المرفق الخ .

(١) الرسيط : الدكتور السنيوري ج ١ صفحة ١٠٤٨ :

ومن هذا القليل حكم النقض الذى أقر مسئولية الإدارة عن انتشار مرض وبائى فى الأشجار المفروسة فى الطريق العام^(١) ، وحكمها الصادر بمسئوليتها عن الإضرار الناجمة عن حفر ترعة دون مراعاة الاعتبارات الفنية مما ترتب عليه حدوث رشح أضر بمبانى العربة المجاورة^(٢) .

وقالت فى أحد أحكامها :

« من حيث أنه وإن كان لجهة الإدارة حرية إدارة المرافق العامة ، وحق تنظيمها والإشراف عليها إلا أن ذلك لا يمنع القضاء - على ما جرى قضاء هذه المحكمة - من حق التدخل لتقرير مسئولية الإدارة عن الضرر الذى يصيب الغير متى كان ذلك راجعاً إلى إهمالها أو تقصيرها فى تنظيم شئون المرفق العام أو الإشراف عليه »

مسئولية الإدارة فى مصر عن الحيوانات والأشياء

١ - وقد وضع المشرع المصرى قواعد خاصة للمسئولية فى حالات ثلاث تقوم أساساً على فكرة «الخطأ فى الحراسة» وهى مسئولية حارس الحيوان ، وحارس البناء ، وحارس الأشياء التى تتطلب حراستها عناية خاصة كالسيارات والآلات الميكانيكية^{٠٠} الخ

والمسئولية فى هذه الحالات تقوم على أساس الخطأ الثابت^٠ غير أن المشرع - إزاء ما راعه من كثرة الحوادث - رأى تخفيفاً على المضرورين أن يبنى هذه المسئولية على أساس الخطأ المفترض^٠

٢ - وقرينة الخطأ هنا فى وضعها المطلق تبين إلى أى مدى بلغ تطور المسئولية فى نطاق القانون المدنى مما حدا بأنصار نظرية المخاطر - التى سبق ذكرها - إلى القول بأن قرينة الخطأ فى هذه الصور ليست إلا تحايلاً لإقامة مسئولية على أساس خطأ وهمى لا وجود له^(٣) .

ولعل قرائن الخطأ التى أخذ بها القانون المدنى الجديد - والتى بلغ مداها كما رأينا - بالرغم من استنادها إلى فكرة الخطأ المفترض تقوم على أساس المخاطر^٠ ولهذا فمن العسير أن نجد حالة تسأل فيها الإدارة فى فرنسا على أساس المخاطر ولا يمكن مساءلتها عنها فى مصر اللهم إلا فيما

(١) نقض مدنى ١٦٤٤/١٢/٤ . المحاماة ١٩ ص ٣٥١ .

(٢) نقض مدنى ١٦٤٧/٤/١٧ . مجموعة عمر رقم ٧٤ ص ٢٠٦ .

(٣) مسئولية الإدارة عن أعمالها غير التقاعدية : د. سليمان الطماوى ص ٢٤٣ .

يتعلق بالأضرار الناجمة عن الأشغال العامة اذا لم يمكن نسبة خطأ
للادارة ، ولم يكن الضرر راجعا الى آلات ميكانيكية (١) .

وقضى أيضا أنه اذا فصل مدير المصلحة عاملا من عمالها ، ووضع
من الأوراق أن علة فصله هي سوء سلوكه فليس للقضاء أن يراقب على
المصلحة في هذا الفصل ولا أن يغير من علته ، ولا أن يؤول بشأنها قرار
مدير المصلحة . (٢)

٣ - وقضى بعضها بأن للحكومة الحق في إحالة الموظف الى المعاش
قبل بلوغه السن المقررة للتقاعد ، ولكنها لا تملك ذلك الا لاعتبارات
راجعة الى المصلحة العامة ، ولأسباب جديدة تقوم بذات الموظف المراد
إبعاده عن الخدمة . . . فاذا كان السبب الذي من أجله وقع الفصل لا يرجع
الى المصلحة العامة ولا الى ذات الموظف كان الفصل اجراء مخالفا للقانون
وحقت به مسئولية الحكومة . (٣)

وأصدرت الدوائر المجتمع بمحكمة الاستئناف حكما قضى بأنه لو
ثبت أن رفعت الموظف المؤقت كان لسبب غير المصلحة العامة ، وأنه حصل
لسبب لا علاقة له أصلا بالمحافظة على هذه المصلحة ، كان يكون الرفع
للكيد بالموظف المرفوع فتكون الحكومة قد تجاوزت الحق المخول لها طبقا
للقانون وللمقصود منه ، ويكون عملها هذا يعتبر اسرافا في استعمال
الحق . وإن فكرة الشارع الأساسية سواء بالنسبة لصغار الموظفين أو
كبارهم لم يقصد بتمييزه فيها « الحق المطلق » للحكومة أن يستعمل هذا
الحق على إطلاقه بلا قيد ولا شرط . فهذا الحق مقيد بوجوب حسن استعماله
في حدود المصلحة العامة . فاذا ما تجاوزت الحكومة هذه الحدود كإرضاء
غرض شخصي ، أو شهرة حزبية ، عد هذا العمل غير مشروع وخارجا عن
دائرة القانون . (٤)

مسئولية الادارة في مصر عن القرارات الادارية

١ - أما بالنسبة للقرارات الادارية فان الشارع وإن لم يعرف هذه

(١) المصدر السابق - صفحة ٢٦٠ .

(٢) نقض ١٩٤٤/١٢/٢٨ - اجسوة ج ١ ص ٢٤٠ .

(٣) نقض ١٩٤٤/١١/٢٣ - اجسوة ج ١ ص ٢٣٩ ، ونقض ١٩٥٣/٣/١ المجموع

ج ١ ص ٢٣٩ .

(٤) محكمة استئناف القاهرة في ١٩٢٧/٤/٢٦ - المحاماه ص ٧ ص ٧٩٩ .

القرارات ، ولم يبين ماهيتها ، ولم يحدد شروطها اللازمة لحصانتها من تعرض السلطة القضائية لها بالتعطيل أو التأويل أو التعويض فإن من وظيفة المحاكم القضائية أن تعطى الأجراء الإداري وضعه القانوني على مدى « حكمة » التشريع الكامنة وراء تصويصه ، ومبدأ فصل السلطات ، وضرورة حماية مصلحة الأفراد وحررياتهم الأساسية .

وإنه من المتفق عليه فقها نقضاء أنه يجب توافره لتحقيق هذه الحصانة أن يكون القرار الإداري قد صدر في الحدود المرسومة قانونا للسلطة التي أصدرته . فإذا خرج عن هذه الحدود كان اما اعتداء على سلطة أخرى ، واما عملا تعسفيا ضد الأفراد . (١)

ولقد قضت محكمة النقض بأن للمحكمة في كل الأحوال أن تتحرى ما اذا كان عمل الإدارة قد وقع وفقا للقانون أو مخالفا له لترتب على ذلك الفصل في طلب التضمن المطروح عليها . وكما يصدق أيضا على ما يصدر من الهيئات العامة الأخرى كالمجالس البلدية . (٢)

وقضت أيضا بأن المادة (١٥) من لائحة ترتيب المحاكم الأهلية اذ منعت المحاكم من نظر الدعاوى التي ترفع على الحكومة بطلب تضمينات ناشئة عن اجراءات ادارية الا اذا وقعت مخالفة للقوانين لم تقصد بهذه المخالفة مخالفة الأوضاع الشكلية وحدها ، بل قصدت أيضا مخالفة الفرض الذي ترمي اليه تلك القوانين . فان مخالفة الفرض ادخل في معنى مخالفة القانون من مخالفة الأوضاع الشكلية . ثم ان منع المحاكم من تأويل الأمر الإداري ليس معناه أنه متى كان مستوفيا أوضاعه الشكلية حرم على المحاكم أن تتعرض له اطلاقا ، بل معناه أنه اذا قام خلاف حول تنفيذه لشك في مفهوم أو غموض في مدلوله فان المحاكم لا تكون مختصة بتفسيره ، ولا أن تأمر بتنفيذه على وجه معين . (٣)

وقضت أيضا بأن المراد بالحق المطلق للحكومة في فصل موظفيها بلا حاجة الى محاكمة تأديبية هو تفرد الحكومة بتقدير صلاحية الموظف ، وليس معناه أن تستعمله على هواها . ذلك أن هذه السلطة التقديرية ، وإن كانت مطلقة من حيث موضوعها إلا أنها مقيدة من حيث غايتها التي

(١) نقض ١٩٤٤/١٢/٢٨ . المجموعة ج ١ ص ٢٤٠ .

(٢) نقض ١٩٤٤/١١/٣٣ . المجموعة - ج ١ ص ٢٢٦ ونقض ١٩٥٢/٣/١ المجموعة

ج ١ ص ٢٢٦ .

(٣) نقض ١٩٦٥/٢/٢٢ . المجموعة - ج ١ ص ٢٤٠ .

يلزم أن تقف عند حد تجاوز هذه السلطة والتعسف في استعمالها . (١)

٢ - وبعد انقضاء مجلس الدولة المصري بالقانون رقم ١١٢ لسنة ١٩٤٦ اعتبر القرار الإداري ، وفقا للتعريف الذي جرى عليه المجلس منذ انشائه ، هو « افصاح الادارة عن ارادتها الملزمة بمالها من سلطة بمقتضى القوانين واللوائح » وذلك بقصد احداث مركز قانوني معين متى كان ممكنا وجائزا قانونا ، وكان الباعث عليه ابتغاء مصلحة عامة » . (٢)

والمعيار الذي أخذ به المجلس في هذا الصدد هو معيار شكلي يضع موضع الاعتبار الجهة أو السلطة التي يصدر منها العمل . فما يصدر من الادارة أو من جهات ادارية ذات اختصاص قضائي يعتبر عملا اداريا . وما يصدر من جهة أو سلطة أخرى كالبرلمان أو القضاء يعتبر عملا غير اداري عملا لمبدأ فصل السلطات .

٣ - وعلى هذا الأساس اعتبرت اللوائح قرارات ادارية تخضع لما تخضع له القرارات الفردية من أحكام .

وفي هذا المعنى قالت محكمة القضاء الإداري :

« ان شراح القانون العام وقضاء مجلس الدولة في مصر وفرنسا ، قد اتجهوا الى اخضاع اللوائح بأنواعها الى اختصاص القضاء ، اخذا بالمعيار الشكلي في التفرقة بين القرارات التشريعية والقرارات الادارية . وما دام ان القرار صادر من السلطة التنفيذية فهو قرار اداري جائز الطعن فيه أمام هذه المحكمة » . (٣)

ومن ثم كما يجوز الغاء اللوائح المعيبة يجوز طلب التعويض عنها . ولكن اللوائح ، وهي تتضمن قواعد عامة مجردة ، يندر أن ينال الافراد منها ضرر بطريقة مباشرة . ولهذا يكون مرجع الضرر في الغالب الى القرار الفردي الصادر تنفيذا للائحة معيبة .

-
- (١) نفس ١٩٥٥/٦/٣٠ - المجموعة . ج ٢ ص ١٠٢ .
(٢) حكم المحكمة الادارية العليا في ١٩٥٧/٢/٢ و ١٩٥٧/٢/٣٠ . مجموعة
أبو شادي صفحة ١٧٣٢ .
(٣) حكم محكمة القضاء الإداري في ١٩٥٤/١٢/٢٠ . ص ٩ ص ١٥٩ وحكم المحكمة
الإدارية العليا في ١٩٦٤/٢/٢٦ . مجموعة أبو شادي صفحة ١٧٣٥ .

فاذا رفعت الدعوى بطلب الغاء اللائحة المعيبة كان أساسها المصلحة
intérêt : واعتبرت دعوى عينية أو موضوعية objective
أما اذا رفعت بطلب الغاء قرار فردى أو التعويض عنه فهي دعوى
شخصية subjective وكان أساسها الاعتداء أو التهديد بالاعتداء على
حق droit (١)

٤ - وقد أتبع المجلس قضاء مجلس الدولة الفرنسى فى تمييزه بين
أوجه الإلغاء الأربعة بالنسبة للحكم بالتعويض .
(١) اذا كان القرار المطعون فيه معيبا بالانحراف بالسلطة أو
بمخالفة القانون فذلك يكون باستمرار سببا للحكم بالتعويض .

(ب) أما اذا كان القرار المطعون فيه معيبا فى الشكل أو الاختصاص
فذلك يكون سببا للحكم بالتعويض فى بعض الحالات دون البعض الآخر
رغم الحكم بالإلغاء فيها جميعا .
وفى هذا المعنى قالت محكمة القضاء الإدارى بالنسبة لعيب
الشكل :

« .. وإذا كان كل وجه من وجوه عدم مشروعية القرار كافيا بذاته
لتبرير الغائه فإنه ليس من المحتم أن يكون مصدرا للمستولية ، وسببا
للحكم بالتعويض اذا ما ترتب على تنفيذ القرار المشوب به ضرر للفرد .
ذلك أن عدم المشروعية هو فى الحقيقة خطأ مصلحي لأن أول واجبات
الإدارة أن تحترم القوانين واللوائح . فاذا قامت باتخاذ قرار غير مشروع
فإنها تكون قد خرجت على أول واجباتها ، وبالتالي قد آتت عملا إيجابيا
ضارا . بيد أنه بالنسبة لعيبى الشكل والاختصاص سواء كانت
الشكلية مقررة لمصلحة الفرد أم الإدارة ، فإن مسئولية الإدارة لا تتقرر
بمجرد تحقق الضرر فى جميع الحالات . فإذا كانت مخالفة الشكل ،
التي تؤدى الى الحكم بإلغاء القرار المعيب لاتنال من صحته موضوعيا فإنها
لا تكون سببا فى الحكم بالتعويض .. مادام أن القرار سليم من حيث
الموضوع ، وأنه فى وسع الإدارة أو كان فى وسعها أن تعيد تصحيحه
وفقا للأوضاع الشكلية المطلوبة » (٢) .

(١) انظر مسئولية الإدارة عن أعمالها غير التماقدية . د . سليمان الطماوى صفحة

٢٦١ .

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى ١٩٥٣/٥/٦ . مجموعة أحكام المجلس - ص ٧
ص ١٠٧٦ وإيضاح حكم المحكمة الإدارية العليا فى ١٩٥٧/٧/٢٣ وإيضاح فى ١٩٦٢/٦/١٥
مجموعة آيو شاتى - صفحة ١٧٥٥ .

وقضى بالنسبة لعيب الاختصاص بما يلي :

« ولأن كان كل وجه من وجوه عدم مشروعية القرار كافيا بذاته لتقرير الفائه ، الا أنه ليس من المحتم أن يكون مصدرا للمسئولية وسببا للحكم بالتعويض اذا ما ترتب على تنفيذ القرار المعيب في الشكل أو الاختصاص ضرر للفرد . وآية ذلك أن انعدام الاختصاص اما أن يكون جوهريا أو في صورة مبسطة . ومن صور انعدام الاختصاص المبسطة اعتداء المرموس على سلطة الرئيس . وفي هذه الحالات ، متى كان العيب يؤدي الى إلغاء القرار المشوب دون أن ينال من صحته موضوعا ، فانه لا ينهض سببا للحكم بالتعويض متى كانت الوقائع التي قام عليها تبرر صدوره ، وانه في وسع الادارة أو كان في وسعها أن تصححه وفقا للأوضاع القانونية المطلوبة دون أن يكون من شأن ذلك تعديل تقديرها لموضوع القرار أو للملزمة اصداره » (١)

وقد استقر المجلس على هذه المبادئ . والواقع أن هذا القضاء يقوم على الاجتهاد ، أكثر مما يعتمد على معيار دقيق . ولهذا يضطر المجلس الى بحث كل حالة على حده . (٢)

« - والقرارات الصادرة من جهات ادارية ذات اختصاص قضائي هي قرارات ادارية وفقا للمعيار الشكلي ، وتعامل معاملة سائر القرارات من حيث أوجه الطعن المختلفة .

أما ما جاء بالمادة (١١) من القانون رقم ١٦٥ لسنة ١٩٥٥ من عديم النص على الطعن فيها اذا كانت مشوبة بعيب انحراف السلطة ، والاكتفاء بالنص على العيوب الثلاثة الأخرى ، فان بعض الفقهاء يرجعون ذلك الى هفوة في الصياغة قد شابها النص لأن التعسف ، وفقا لما استقر عليه القضاء ، هو نوع من مخالفة القانون بمخالفة روح القانون ، والتنكر لأهدافه (٣) بدليل أن مجلس الدولة قد قضى في قرار صادر من إحدى لجان التوفيق بقوله :

« . . . ومن حيث أنه فيما يتعلق بالتعسف في استعمال السلطة فإنه لم يتم عليه دليل » . (٤)

(١) حكم محكمة القضاء الإداري ١٢/٢٦/١٩٥٣ . مجموعة الأحكام . س ٨ صفحة ٣٥٢ وحكم ١٤/٢/١٩٥٥ . المجموعة . س ٩ صفحة ٣٦٧ وحكم المحكمة الإدارية العليا في ١٩/٥/١٩٥٩ . مجموعة أير شادي صفحة ١٧٥٩ .
(٢) مسئولية الإدارة عن أعمالها غير التعاقدية . د . سليمان الطماوي . صفحة ٣٦٩ .

(٣) يؤكد ذلك مآلجتها فيما بعد (م ١٤/١٠ من ق ١٦٧٣/٤٧) .

(٤) حكم ٧/٢/١٩٥٠ . المجموعة . س ٤ صفحة ٣٦٠ .

فالمجلس في هذه الدعوى لم يحكم بعدم الاختصاص أو بالرفض باعتبار أن التعرض لفحص عيب إساءة استعمال السلطة غير وارد في النص وإنما حكم بالرفض لعدم ثبوته بعد الفحص . ومفهوم المخالفة يفيد أنه لو ثبت لقضي في الدعوى بالمسئولية على أساس عيب إساءة استعمال السلطة رغم عدم ورود هذا العيب في النص . ولو لم يكن هذا المفهوم صحيحا لما تعرض له اطلاقا .

٦ - ورغم ضيق نطاق قضايا المسئولية التي تدخل في اختصاص مجلس الدولة فإنه لم يلتزم حدود المسئولية الإدارية كما ترسمها القواعد المدنية ، وإنما كشف عن ميل قاطع الى عدم تقيده بالقواعد المدنية ، وأخذ - في النطاق الذي تسمح به قواعد الاختصاص - بالمبادئ الإدارية التي رسمها مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بمسئولية الإدارة مع بعض الاختلاف على النحو التالي :

(١) رغم عدم أهمية التفرقة بين فكرة الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي عمليا بعد التوسع في تطبيق فكرة الخطأ المصلحي كلما وقع الخطأ الشخصي أثناء أداء واجبات الوظيفة ، أو كان خارجها وكانت الوظيفة هي التي سهلت للموظف ارتكابه . . . نقول رغم ذلك فإن المجلس قد حاول التمييز بين الحالتين : فإذا كان من الممكن نسبة الخطأ الى موظف معين بالذات تسأل الإدارة ، ولكن لا على أساس فكرة المخاطر التي أقامها مجلس الدولة الفرنسي ، وإنما على أساس مسئولية المتبوع عن أعمال التابع . أما إذا لم يمكن نسبتها الى موظف معين فتسأل الإدارة على أساس الخطأ الثابت . فالاختلاف هنا في أساس المسئولية لا في النتيجة وهي تحمل الإدارة في الحالتين المسئولية .

ويستخلص مما سبق أن مسئولية الإدارة في مصر مستمدة - كما رأينا - أما من الخطأ المفترض ، أعمالا لنظرية مسئولية المتبوع عن التابع ؛ وأما الخطأ الثابت سواء في الظروف العادية أو الظروف الاستثنائية . (١)

وقد اعتنق مجلس الدولة هذا التمييز بين الخطأ الشخصي والخطأ المصلحي بشكل واضح ؛ وإنما على أسس خاصة به وليس على الأسس المدنية .

(١) حكم المحكمة الإدارية العليا في القضية رقم ١٥١٩ لسنة ٣ قضائية . مجموعة

حكم المحكمة . ص ٢ . صفحة ٢١٥ .

من ذلك أنه قضى في أحد أحكامه بما يلي في دعوى امتناع موظف عن تنفيذ حكم • من حيث أنه من المبادئ المقررة في فقه القانون الإدارى أن الموظف لا يسأل عن أخطائه المصلحية وإنما يسأل عن خطئه الشخصى ، ويفصل التفرة بين الاثنين يكون بالبحث وراء نية الموظف : فإذا كان يهدف من القرار الذى أصدره الى تحقيق الصالح العام كان خطؤه مصلحيا • أما اذا تبين أنه لم يعمل للصالح العام ، أو كان يعمل مدفوعا بعوامل شخصيه ، أو كان خطؤه جسيما فانه يعتبر خطأ شخصيا يسأل عنه من ماله الخاص • (١)

(ب) حاول الأخذ بفكرة تدرج الخطأ وفقا للظروف •

من ذلك أنه أوجب « التفرة في مسئولية الدولة بين ما يصدر من السلطة العامة من أوامر وتصرفات وهي تعمل في ظروف عادية رتيبة تتاح لها فيها الفرصة الكافية للفحص والتبصر والرؤية ، وبين ما قد تضطر الى اتخاذ من قرارات واجراءات عاجلة يملئها عليها ظروف ملحة غير عادية ، لا تمهل للتدبر ، ولا تحتل التردد كالمسرب والفتنة والربا والكوارث العامة • ففي الحالة الأولى تقوم مسئوليتها متى وقع خطأ من جانبها وترتب عليه أحداث ضرر للغير ، وربطت بينهما علاقة سببيه • وتتراوح هذه المسئولية تبعاً لجسامة الخطأ والضرر • أما في الحالة الثانية فالأمر متباين عنه في الحالة الأولى اذ يقدر الخطأ بمقدار مقايير • وبالمثل تقدر المسئولية • فما يعد خطأ في الأوقات العادية قد يكون سلوكا مباحا في أحوال الضرورة الاستثنائية • وتدرج المسئولية على هذا الأساس • » (٢)

بل ان المحكمة قد قطعت في حكم آخر بأن « المسئولية التقصيرية بالنسبة للسلطات العامة لا ترتب الالتزام بالتعويض الا على ركن الخطأ • ولا يجوز أن تترتب مسئوليتها في هذه الحالة على الخطأ العادى ، بل لابد لحاسبتها أن يكون الخطأ جسيما » (٣)

(ج) ومجلس الدولة في رفضه الأخذ بنظرية المخاطر — كأساس لمسئولية الإدارة — لا يعنى أن رفضه لها كان مطلقا ، وإنما تركها للمشروع ينظمها ، وأخذ بها في نطاق ما تسمح به قواعد الاختصاص ، وهي

-
- (١) حكم ١٩٥٠/٦/٢٩ • المجموعة • س ٤ ص ٩٥٦ وحكم ١٩٥١/٢/٧ المجموعة
• س ٥ ص ٥٨٤ وحكم ١٩٥٢/٦/١٩ • المجموعة • س ٦ ص ٢٢٨
(٢) حكم ١٩٥٤/١٢/١٤ في القضية ٧ لسنة ٧ قضائية •
(٣) حكم ١٩٥٣/١١/١٥ • س ٨ ص ٢٤ •

التعويض عن الأضرار الناجمة عن قرار إداري معيب بشرط • (١) أن يكون الضرر ناجما عن القرار الإداري ذاته • (٢) وأن يكون القرار معيبا بأحد العيوب الأربعة المعروفة •

وقد بدأ المجلس يأخذ بهذه الفكرة في صورتها السلبية • ولكن سرعان ما قررها في صورتها الإيجابية أيضا •

فقد قضى مثلا في أحد أحكامه بما يلي في دعوى فصل موظف من غير الطريق التأديبي :

« ... ذلك لأن الدولة إذا رغبت في أن تضحي بالموظف العمومي القابل للعزل بأحواله إلى المعاش قبل بلوغه السن المقررة للتقاعد ، استعمالا لحقها في حدود القانون والصالح العام ، فإنه ينبغي عليها أن تتحمل في الوقت ذاته مخاطر هذا التصرف فتعوض الموظف المفصول تعويضا معقولا ، لما في ذلك من تطبيق صحيح لقواعد المسؤولية في الفقه الإداري ، وتغليب لقواعد العدالة ، وتوفير الضمانات للدولة وموظفيها » • (١)

ولتوضيح المبدأ الجديد الذي قرره هذا الحكم نذكر أن القرار الصادر بفصل الموظف من غير الطريق التأديبي ، ولو أنه مشروع من جميع نواحيه ومقصود به تحقيق الصالح العام ، فإن الدولة تسأل عنه على أساس المخاطر والعدالة إذا ما صدر في وقت غير لائق ، أو بطريقة تعسفية ، أو بغير مبرر شرعي • وهنا يلتقي مجلس الدولة المصري مع زميله مجلس الدولة الفرنسي في أن الموظف يلتحق بالوظيفة بنية الاستقرار ، فإذا ما فاجأته الإدارة بالفصل من غير أن تمهده أو تساعد على نحياته الجديدة فإنها تكون مجقة في التصرف • وفي نفس الوقت يكون الموظف محقا في طلب التعويض •

« هل تسأل الإدارة عن الأضرار المعنوية ؟ »

هذا المبدأ مقرر في القانون المدني بالمادة (٢٢٢) بقوله « يشمل التعويض الضرر الأدبي أيضا » •

(١) حكم ١٥٠/١٥/١٩٥٠ الجبوية • س ٤ ص ٩٠٤ وأيضا حكم المحكمة الإدارية العليا في الطعن رقم ١٢٠٥ لسنة ٨ قضائية جلسة ١٣/٧/١٩٦٥ • المحاماة • يونيو سنة ١٩٦٦ • صفحة ١١٤٩ •

ولكن مجلس الدولة الفرنسى ما يزال حتى الآن ينكر هذه الحقيقة
فلا يحكم بتعويض الأضرار المعنوية • ويميل مجلس الدولة المصرى الى
الأخذ بهذا المسلك •

« طبيعة التعويض الذى يحكم به على الإدارة »

تنص المادة (١٧١) مدنى على أن « التعويض يقدر بالنقد • على أنه
يجوز للقاضى ، تبعا للظروف ، أن يحكم بأداء أمر معين متصل بالعمل غير
المشروع ، وذلك على سبيل التعويض » •
ومعنى هذا أن التعويض نوعان •

١ - تعويض نقدى •

٢ - تعويض عينى •

على أن القاعدة فى القادون الإدارى تختلف عنها فى القانون المدنى ،
اذ يجب فى هذه الحالة هدم عدة تصرفات عامة من أجل منفعة خاصة •
العينى لعدة اعتبارات :

١ - ان التعويض العينى قد يكون تماما على حساب المصلحة العامة
، اذ يجب فى هذه الحالة هدم عدة تصرفات عامة من أجل منفعة خاصة •

٢ - ان مبدأ فصل السلطات يقتضى الا يصدر القاضى أمرا صريحا
للإدارة بعمل أو امتناع عن عمل لا بصورة مباشرة أو غير مباشرة (عن
طريق التهديدات المالية مثلا) •

٣ - على أن ذلك لا يمنع الإدارة ذاتها من أن تلجأ الى الطريق العينى
كلما كان ذلك ممكنا •

مدى التعويض :

لا تكاد تختلف الحلول الإدارية عن المدنية فى هذا المجال • فالمسلم
به أن التعويض المحكوم به يجب أن يطفى كل الضرر • ولا ينظر القاضى
الى درجة الخطأ - اذا قامت المسئولية على أساسه - الا لمعرفة قيام ركن
الخطأ أو عدم قيامه • بمعنى أنه فى حالة ثبوت الخطأ البسيط قد لا يحكم
بتعويض ، وكان الإدارة لم تخطئ إطلاقا • أما اذا حكم المجلس بقيام
الخطأ ! سواء كان جسيما أو غير جسيم ! فإنه يقدر التعويض حسب

جسامة الضرر لا حسب جسامة الخطأ . وهذه هي أيضا القاعدة المدنية .
فقد قضت محكمة النقض بما يلي :

« لما كان التعويض هو مقابل الضرر الذي يلحق المضرور من الفصل
الضرر ، ولا يصح أن يتأثر بدرجة خطأ المسئول عنه أو درجة غناه ، فإن
ادخال المحكمة جسامة الخطأ ويسار المسئول عنه بين العناصر التي راعتها
عند تقدير التعويض يجعل الحكم معيبا ، متعيبا نقضه » . (١)

(١) نقض ١٩٤٨/١٦/٢٠ - المجموعة الرسمية نـ ٥٠ ص ٨٩ :

المراجع العربية

- ١ - الإدارة • الأصول والأسس العلمية • د. سيد محمود الهوارى
(طبعة ثالثة) •
- ٢ - الإدارة العامة • د. سيد محمود الهوارى •
- ٣ - تقرير المستر لوثر جيوليك الحبير الادارى الامريكى (بتكليف من
الحكومة المصرية) •
- ٤ - الحكم المحل والديمقراطية • مصطفى الجندى الأمين العام
للاتحاد الاشتراكى بمحافظة الغربية •
- ٥ - الميثاق الوطنى •
- ٦ - نظرية الدولة وأسس التنظيم • هارولد لاسكى (مترجم) سلسلة
اخترنا لك •
- ٧ - الديمقراطية الأمريكية • هارولد لاسكى • ترجمة الدكتور
راشد البراوى •
- ٨ - نظام الحكم فى الولايات المتحدة الأمريكية • أرنست جريفت •
ترجمة الدكتور محمد عبد المزمع نصر •
- ٩ - أضواء على الديمقراطية العربية • محمد حامد الجبل •
- ١٠ - التخطيط الاقتصادى فى المجر • جوزيف بوجنار • ترجمة
خليل قاسم •
- ١١ - التأميم فى الاتحاد السوفيتى • أفرايم لوكشين (مترجم) •
- ١٢ - مجموعة محاضرات حلقة البحث فى المشاكل الادارية المقارنة عام
١٩٥٩ •

- ١٣ - مجموعة التقارير والأبحاث التي ألفت في مؤتمر القادة الإداريين
بدمنهور المنعقد في الفترة بين ١٦ - ٢٩ إبريل ١٩٦٥ .
- ١٤ - البيروقراطية والاشتراكية . د . عبد الكريم درويش .
- ١٥ - التخطيط الاشتراكي اللامركزي في يوغسلافيا . سيد أحمد البواب
(ملحق الاهرام الاقتصادي) .
- ١٦ - الاشتراكية البريطانية . هارولد ويلسون . ترجمة سلسلة كتب
سياسية .
- ١٧ - التصف في استعمال السلطة . د . سليمان الطماوى .
- ١٨ - النظرية العامة للقرارات الادارية . د . سليمان الطماوى .
- ١٩ - مسئولية الادارة عن أعمالها غير التعاقدية . د . سليمان الطماوى .
- ٢٠ - القضاء الإداري ورقابته لأعمال الادارة . د . محسن خليل .
- ٢١ - الوسيط للدكتور السنهوري (مصادر الالتزام (طبعة ١٩٥٢ .
- ٢٢ - الفعل الضار للدكتور سليمان مرقص (طبعة ثانية) .
- ٢٣ - مجموعة أحكام المحكمة الادارية العليا . سمير أبو شادي
(جزآن) .
- ٢٤ - القضاء التأديبي المعاصر . صلاح الدين الطوخى .
- ٢٥ - مجموعة مبادئ أحكام المحاكم التأديبية . محمود عتبر .
- ٢٦ - شرح قانون العقوبات المصرى . أحمد أمين .
- ٢٧ - شرح القانون الجديد للمؤسسات العامة . د . جمال العطيفى .
- ٢٨ - القطاع العام . د . غريب الجمال .
- ٢٩ - الادارة العامة . د . دلاور على وآخرين .
- ٣٠ - شرح نظام الادارة المحلية الجديد . د . سليمان الطماوى .

المراجع الأجنبية

- 1 — Fayol, Henri : General and Industrial Management.
- 2 — Urwick, L. : The Elements of Administration.
- 3 — Sheldon, Oliver : The Philosophy of Management.
- 4 — Dimock, Marshall Edward : Public Administration.
- 5 — Glenn, W. : Budgeting, Profit Planning and Control.
- 6 — Glover, John G. : Managerial Control.
- 7 — Carnegie, Dale : Public Speaking.
- 8 — Hempel, E.H. : Top Management Planning.
- 9 — Taylor Fredrick, W. : Scientific Management.
- 10 — ——— : Shop Management.
- 11 — Tead, Ordway : The Art of Administration.
- 12 — Haire, M. : Psychology in Management.
- 13 — Allen, Louis : Management and Organisation.
- 14 — Durham, James : The Managerial Revolution.
- 15 — Davis : Fundamentals of Top Management.
- 16 — Koontz : Principles of Management.
- 17 — Kelly and Lozer : Managerial Marketing.
- 18 — Alderson : Marketing Behavior and Executive Action.
- 19 — Bernard : The Functions of the Executive.
- 20 — Brown : Organisation of Industry.
- 21 — ——— : Organisation of Management.
- 22 — Drucker : Concepts of the Corporation.
- 23 — Jewell, Cass Philip : Municipal and Administration in America.
- 24 — Roland Wraith : Local Government.
- 25 — Hanson : Managerial Problems.

مطابع الهيئة العامة للكتاب

رقم الايداع بدار الكتب ١٥٧٣/١٩٧٤

